

Eclectic, dar stabil

■ CRISTIAN PEDA

[University of Bucharest]

Abstract

The article analyses the impact the electoral system on the Romanian politics of the last 25 years. The main thesis is that, despite the eclecticism of electoral formulas and despite the frequent changes of the laws regulating political parties, stability was the main characteristic of the Romanian politics. The author provides numerous examples of the unpredictable and bizarre effects of the electoral formulas, but also data regarding the performance of the 10 parties that passed the electoral threshold, out of the 204 that enlisted in general elections.

Keywords

electoral system; political stability; communism; Romania; parties

• E, desigur, ciudată obișnuința
• de a face bilanțuri atunci
• când se împlinesc un dece-
• niu sau două, un sfert de veac ori un
• secol etc. de la un anumit moment is-
• toric. În cazul întreprinderilor politice,
• tentația de a transforma cifrele rotunde
• în pretext pentru analiză e și mai biza-
• ră. Pur și simplu fiindcă puterea are re-
• pere chestionabile, iar în vârsta demo-
• cratică a lumii, contestarea poate veni
• de la oricine și oricând. Dacă am accep-
• tat, totuși, schițarea unui bilanț la 25
• de ani de la căderea comunismului în
• România, e pentru că-i vorba despre un
• aspect al politicii – și anume ingineria
• electorală –, care impune câteva reguli
• de construcție și, în consecință, o evalu-
• are ce poate fi separată de partizanat.

• Proiectul ingineresc a fost ambi-
• țios. De ce? E simplu: în decembrie 1989,
• atunci când Ceaușescu părăsea puterea,
• sub presiunea străzii, se cereau „alegeri
• libere”, ca în oricare societate contem-
• porană care consumă o ruptură de re-
• gim. Alegeri se organizaseră și în co-
• munism, dar de-acum, ele trebuiau să
• fie libere. De aici și ambiția întreprin-
• derii electorale: era vorba despre or-
• ganizarea exprimării politice în lipsa
• oricărei constrângeri. Prima tentație a
• fost, de altfel, aceea a diferențierii în ra-
• port cu formele politice din comunism.
• Două vor fi invențiile majore: revenirea
• la bicameralism și alegerea directă a
• Președintelui. Contrastul față de trecut
• nu putea fi mai clar conturat: România

cunoscuse bicameralismul de la 1864 la 1939, alegerea unei singure camere fiind impusă în 1946, de către Lucrețiu Pătrășcanu, în ciuda opoziției Regelui și partidelor democratice, care voiau menținerea unei camere superioare. Dacă Senatul era o formă veche, în schimb funcția prezidențială fusese una dintre ultimele invenții ale Partidului Comunist Român: creată în 1974, ea îi oferea secretarului general al partidului unic un sceptru de șef al statului; desemnarea avea loc în Marea Adunare Națională, după fiecare nouă alegere a acestei pseudo-adunări, care pierduse, cu trei decenii în urmă, funcția sa deliberativă. Strict formal, însă, s-ar fi putut zice că regimul comunist era unul parlamentar: iată până unde ajunsese maimuțărirea formelor democrației! În martie 1990, când e adoptată o lege care era simultan regulă electorală și eboșă constituțională, atât Senatul, cât și alegerea directă a președintelui sunt înfățișate drept concretizări ale voinței de schimbare a peisajului politic. Reforma va viza toate palierele sistemului. În unele cazuri, dimensiunea pur cantitativă a fost mai importantă decât cea calitativă: de pildă, în alegerile locale, care vor porni abia din 1992, se trece de la circa 220 de mii de membri în consiliile populare, câți existau în vremea comunismului, la aproximativ 40 de mii de primari, consilieri locali și județeni. Cifra a rămas, în mare, valabilă până azi, fără ca, pe de altă parte, politica la nivel local să fi cunoscut o schimbare de substanță. Numerele folosite în politică sunt, desigur, arbitrare. Pe de altă parte, atunci când variația e mare, ele devin de-a dreptul inexplicabile. Avem la îndemână exemplul oferit de numărul minim de membri cerut pentru a întemeia un partid: nimeni nu poate explica de ce în 1989 s-a ales pragul de 251, în aprilie 1996 s-a trecut la zece mii, șapte ani mai târziu la 25 de mii, pentru ca, imediat după aniversarea unui sfert de veac de la Revoluție, să se accepte că trei persoane pot înregistra o formațiune politică.

Impulsul inițial – cel al invenției de forme noi – nu s-a stins vreme de 25 de ani. O patimă aprinsă a construcției electorale a traversat toată această perioadă. Elaborarea legislativă în domeniu a fost abundentă, puțini fiind cei care au căutat menținerea unei reguli mai mult de un ciclu electoral, pentru a putea trage concluzii pe baza unei experiențe relevante. A fost preferată logica schimbării permanente. Așa s-a ajuns ca, din 1989 în 2015, să avem nu mai puțin de patru legi ale partidelor politice și tot atâtea pentru alegerile generale, trei schimbări în reglementarea finanțării partidelor și zeci de amendamente, propuse uneori chiar în preajma campaniilor electorale, prin ordonanțe de urgență: în 2000, de pildă, cinci asemenea ordonanțe au schimbat dispozitivul electoral, cu doar câteva săptămâni înainte de vot. Formulele electorale – pentru președinția consiliilor județene, pentru primari, pentru deputați și senatori – s-au schimbat, singura menținută fiind cea care privește alegerea președintelui. Magnitudinea circumscripțiilor s-a modificat și ea de mai multe ori: din 1990 până azi, o singură circumscripție și-a păstrat coordonatele, și anume Covasna, care a avut timp de un sfert de secol patru deputați și doi senatori. Instabilitatea legislativă nu e ceva nou în istoria noastră politică: așa au stat lucrurile și în secolul al XIX-lea, și în prima parte a celui următor¹.

Acum, s-a adăugat, însă, ceva nou în raport cu trecutul precomunism: s-au amestecat formule proporționale și majoritare, neputându-se asuma pentru un timp îndelungat niciuna dintre ele, iar o soluție mixtă consistentă – pentru diferite paliere ale reprezentării – a fost refuzată. Două exemple sunt elocvente. *Primo*: după ce a fost ales de către membrii consiliilor județene, conform unei logici proporționale clasice, președintele acestui for a fost desemnat, începând din 2008, direct de către cetățeni, în cadrul unui scrutin majoritar într-un singur tur. *Secundo*: primarii, aleși în primele două decenii în baza formulei majoritare în două tururi, inițial cu condiția unei participări minime de 50%, au fost desemnați în 2012 și vor fi desemnați și la

1 Pentru detalii, Cristian Preda, *Rumâni fericiți. Vot și putere de la 1831 până în prezent* (Iași: Polirom, 2011).

anul, într-un singur tur și indiferent de câți cetățeni vin la vot. Asta în timp ce și consiliile județene și cele locale au continuat să fie rezultatul unui vot de tip RP, cu liste blocate... Dar eclecticismul a atins o cotă maximă în 2008, când o nouă formulă electorală a fost folosită la legislative, legea fixând nu mai puțin de trei moduri de distribuire a mandatelor: unul majoritar (pentru candidații individuali care adună o majoritate absolută a voturilor în subdiviziuni ale circumscripțiilor numite colegii), altul proporțional (pentru candidații dintr-o circumscripție care rămân sub pragul majorității și ale căror voturi sunt adunate într-un coș la nivel județean) și altul pluralitar (pentru candidații care concurează în alegeri parțiale în colegiile rămase fără reprezentanți, în care primul clasat câștigă mandatul, indiferent de scorul obținut).

În general, eclecticismul n-a fost considerat problematic. Dimpotrivă. Incoerența a trecut neobservată, atunci când n-a fost de-a dreptul încurajată. Inclusiv în ziua în care s-a ținut primul scrutin pentru Parlamentul European, desfășurat conform unei riguroase logici proporționale, într-o circumscripție unică la nivelul țării, o zi în care cetățenii români au fost consultați, de asemenea, în cadrul unui referendum, dacă vor schimbarea modului de scrutin folosit pentru legislative, mai precis dacă sunt de acord să abandoneze formula RP și să îmbrățișeze un scrutin majoritar în două tururi, în circumscripții uninominale. Acesta era ultimul act al unei lungi campanii publice, asumate în egală măsură de partide și de ONG-uri: a fost o campanie care a început la circa un deceniu după căderea lui Ceaușescu și care a criticat ca asprime reprezentarea proporțională. Reforma propusă în cadrul referendumului a eșuat, dar nu pentru că n-ar fi întrunit majoritatea opțiunilor exprimate – dimpotrivă, patru din cinci alegători au zis „da” –, ci întrucât nu a fost atins pragul minim de participare, pentru validarea unei asemenea consultări, prezentându-se la urne doar puțin peste un sfert din corpul electoral.

Ca în orice sistem cu reguli instabile, efectul obținut, în mod cvasi-automat, e demobilizarea. Participarea la scrutinele legislative a scăzut la jumătate față de debutul tranziției politice, la circa 40 la sută, în vreme ce alegerile locale și prezidențiale au reușit să mențină interesul unei majorități. Cea mai slabă participare s-a înregistrat, însă, la scrutinul european din 2009, când numai 27,67% dintre alegătorii de pe liste au ajuns la urne. Și numărul partidelor a scăzut: dacă în primii ani după căderea comunismului, erau create circa trei sute de formațiuni politice, fără a avea mai mult de optzeci în cursa pentru mandate, după 2000 au rămas înscrise în Registrul de la tribunal în jur de treizeci, dar numai cinci-șase cu șanse de a trece pragul electoral. Din 1990 până în 2012, la scrutinele legislative au depus candidaturi 204 partide, fie singure, fie în alianțe, dar numai treisprezece dintre ele au fost prezente la toate competițiile. Dintre acestea, unsprezece sunt organizații ale minorităților naționale, o invenție utilă pentru a calma pasiunile naționaliste de la debutul tranziției. Volatilitatea nu a împiedicat afilierea a circa zece la sută dintre alegători la formațiuni politice. Cel puțin așa rezultă din tabelele cu semnături depuse de partide la Tribunalul București, la sfârșitul fiecărui an pre-electoral, o obligație impusă de legea din 2003. Unele dintre cifre trebuie să fie contrafăcute: altfel nu se explică diferențele mari dintre numărul de membri declarați de unele partide și numărul de voturi adunate. În orice caz, dacă unele organizații județene de partid apar cu un singur membru, cea mai mare filială de partid e cea declarată, în 2007, de PSD la București: aceasta ar fi cuprins fix 31.641 de membri².

Ce alte efecte a avut sistemul electoral? Politic vorbind, unul stabilizator. În ciuda unor date nefavorabile (afiliere volatilă, definiții ideologice vagi, absența unor clivaje în sensul lui Rokkan etc.), stabilitatea a fost rareori pusă sub semnul

² Datele detaliate pot fi găsite în articolul Cristian Preda, „Partide, voturi și mandate la alegerile din România (1990-2012)”, *Studia Politica. Romanian Political Science Review* vol. XIII, no. 1 (2013): 27-110.

întrebării. **Regulile au fost folosite pentru a împiedica producerea unor crize majore.** E, de pildă, semnificativ faptul că doar două moțiuni de cenzură au reușit să adune o majoritate, dar ele nu au condus la alegeri anticipate, ci au prefațat... alegeri la termen: prima l-a demis, în octombrie 2009, pe Emil Boc, dar acesta a fost reinstalat la șefia guvernului, după realegerea președintelui Băsescu în scrutinul prezidențial ținut două luni mai târziu; a doua moțiune de cenzură, împotriva lui Mihai-Răzvan Ungureanu, a trecut în aprilie 2012, ca urmare a unei recompuneri a majorității parlamentare, confirmată apoi la alegerile locale și la cele generale, ținute până la sfârșitul aceluși an. În general, regularitatea cu care s-au ținut scrutinele locale, legislative și prezidențiale a indus o anumită previzibilitate a procesului politic. Dar asta nu înseamnă că sistemul de partide n-a cunoscut schimbări, evoluând pe o scală destul de largă, între dominația cvasi-hegemonică a unui actor (FSN, în 1990) sau a unei coaliții (USL, în 2012) și forme de multipartidism, cu sau fără partid dominant (în restul perioadei). În general, așa cum spune și teoria politică, alegerile prezidențiale au avut o influență determinantă asupra celor legislative. Acest efect s-a vădit în mod clar atunci când ele s-au ținut simultan, adică în perioada 1990-2004, șeful statului fiind artizanul majorităților parlamentare. E interesant și ce s-a petrecut atunci când au fost decalate: ei bine, alegerile legislative din 2008 și 2012 au fost masiv influențate de referendumurile de suspendare ale președintelui. Primul, cel din 2007, a anticipat înfrângerea la urne a taberei anti-Băsescu, iar al doilea, ținut în vara toridă a lui 2012, când tabăra prezidențială a folosit boicotul drept armă, a influențat victoria USL de peste câteva luni. Să notăm că ambele referendumuri au fost, de fapt, invalidate, din pricina ratei de participare scăzute, cvasi-identică în cele două cazuri: 44,45% la primul și 46,24%, cinci ani mai târziu.

Sistemul de vot a produs, prin formulele electorale, și efecte perverse. Notez aici trei dintre ele, cele mai interesante. Primul e legat de formula RP cu liste blocate, utilizată în perioada 1990-2004, care a condus la „irosirea” unui număr semnificativ de voturi, acordate formațiunilor care nu au obținut reprezentare parlamentară: recordul a fost atins în 2000, când nu mai puțin de 22% dintre opțiunile alegătorilor s-au îndreptat către formațiuni care nu au atins pragul electoral (cinci la sută, pentru partide și, respectiv, între opt și zece la sută, pentru alianțe). Au fost astfel avantajate partidele situate pe locul întâi, fiindcă primeau un supliment de mandate, prin așa-numita „redistribuire”. Și mai interesante sunt consecințele modului de scrutin folosit la legislative în 2008 și 2012. La prima sa utilizare, el a deschis calea unei arige și inedite concurențe intra-partizane: astfel, candidații care știau că nu obțin în colegiul în care erau înscrși o majoritate absolută au intrat într-o competiție acerbă și, de multe ori, lipsită de fair play, cu colegii lor de partid din aceeași circumscripție, dat fiind că repartizarea mandatelor conform RP lua în seamă numărul absolut de voturi, nu scorul procentual al fiecăruia. În plus, complexitatea repartizării mandatelor a făcut ca învingătorul la urne să nu aibă și cele mai multe mandate: a fost singura dată când așa ceva s-a petrecut în istoria electorală românească. Al treilea efect pervers a apărut în 2012, când aplicarea principiului proporțional în condițiile unei victorii clare, cu majorități zdrobitoare, a USL a dus la o expandare incredibilă a Parlamentului. Au fost astfel aleși 588 de deputați și senatori, cu 118 mai mulți decât prevedea norma de reprezentare. Paradoxul face că, în 2009, în cadrul unui referendum desfășurat o dată cu primul tur al prezidențialelor, cetățenii decisese să reducă numărul total de aleși la 300. Reforma dorită de cetățeni nu a fost făcută, iar sistemul electoral le-a oferit surpriza de a dubla numărul „ideal”.

Performanța partidelor care au trecut pragul a fost inegală: de fapt, doar zece formațiuni au fost capabile de o asemenea performanță de minimum trei ori. Unele dintre ele au dispărut, fie la urne, fie prin topirea în formațiuni mai ample. Dintre cele încă existente, PSD a avut în medie 120 de mandate în Cameră, în vreme

ce principalii săi adversari, fostul PD/PDL și PNL au reușit medii foarte apropiate: primul, 55 de mandate, iar al doilea – 52. PNȚCD și PRM au fost foarte instabile, reușind să treacă pragul cu scoruri care au variat între trei și douăzeci la sută. Constantă a fost performanța UDMR, depozitara unui vot etnic de cinci-șase procente din total. Din 2000, s-a stabilizat și numărul de 18 formațiuni ale minorităților, altele decât cea maghiară, grupul acestora având o contribuție hotărâtoare în susținerea majorității guvernelor instalate din 2004 până în prezent. Restul formațiunilor de succes – PUNR, PER, PSDR, PC – au avut performanțe electorale minore, chiar dacă unele dintre ele – PUNR sau PC – au dat un sprijin decisiv pentru conturarea majorităților, din 1992 și, respectiv, 2004. Nu putem să trecem cu vederea peste faptul că, din 1996 în 2012, toate alegerile au fost câștigate de alianțe: CDR, Polul Democrat Social din România, Uniunea Națională PSD+PUR, Alianța Politică PSD-PC, USL (PSD, PNL, PC, UNPR). Tot de atunci, cu excepția ultimului scrutin, organizatorii alegerilor legislative au trecut în opoziție; în 2012, când majoritatea s-a schimbat în Parlament cu șase luni înainte de alegerile generale, s-a revenit la un model interbelic, care a funcționat și în 1946, apoi în 1990 și 1992: organizatorii au fost validați la urne.

La începutul tranziției, s-a discutat mult o vorbă aruncată în spațiul public de un fost activist comunist, dizident spre sfârșitul regimului Ceaușescu și readus în prim-plan de valul Revoluției: Silviu Brucan profețea în 1990 că va fi nevoie de 20 de ani pentru a învăța democrația. Cine crede că cifrele rotunde sunt, de fapt, relative are aici un exemplu perfect. Într-adevăr, s-au împlinit 25 de ani și bilanțul sistemului politic ar putea fi rezumat în câteva cuvinte: eclectic din punct de vedere legal, dar stabil. Ca orice democrație. Asta nu înseamnă, însă, că veți găsi prea mulți români care să-i fi dat dreptate compatriotului lor, care voia să anticipeze viitorul și dificultățile sale.