

Utilizarea mijloacelor financiare publice pentru creșterea prezenței femeilor în politică. Cazul României

Abstract: Affirmative action taken for the enhancement of women's access to central and local decision making positions constitutes a quick and efficient solution for reducing gender inequalities. The most wide-spread such measure is the gender quotas, adopted either nationally, by law, or in particular cases – such as political parties – by statute. A less-known practice is through the use of public financing means, more specifically, through subventions given to political parties (via the national budget or through other means). In this article I will try to analyze the way in which this second strategy succeeds in stimulating the political parties to promote women in local and parliamentary elections.

1. Creșterea prezenței femeilor în politică. Cadrul teoretic.

Sub-reprezentarea politică a femeilor se referă atât la faptul că ponderea femeilor care ocupă funcții de conducere în partide și în instituțiile publice este scăzută (prezența femeilor, reprezentarea descriptivă; „în oglindă”), cât și la faptul că temele considerate de interes pentru femei, cum ar fi violența domestică, violența sexuală, îngrijirea copiilor, discriminarea de gen, drepturile reproductive și altele, nu sunt o prioritate pe agenda publică (reprezentarea substanțială).

Teoreticienele feministe au arătat că este nevoie de o reconceptualizare a concepțiilor clasice despre reprezentare pentru a lua în considerare genul ca și categorie relevantă (Phillips, 1995, Lovenduski, 2005, Chils, 2008). În mod tradițional, se considera că, prin căsătorie, soțul și soția reprezintă o singură persoană în fața legii: mai exact, existența femeilor ca subiecți legali era suspendată sau cel puțin incorporată în cea a

soțului, sub aripa, protecția și acoperirea căruia ea realiza totul (Okin în Sapiro, 1981: 701). Acesta este motivul pentru care femeilor nu li s-a acordat drept de vot o bună perioadă de timp. Acest lucru s-a făcut de abia după ample acțiuni de revendicare din partea mișcărilor de femei de la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea. Odată acordat drept de vot femeilor în majoritatea țărilor de pe glob, s-a constatat că prezența feminină în funcțiile de conducere ale partidelor și în funcțiile publice alese sau numite, continuă să fie extrem de scăzută. Este momentul în care încep mobilizările pentru a crește prezența femeilor în partide și în funcțiile publice și se fundamentează argumentele pentru care genul reprezintă un criteriu relevant în desemnarea reprezentanților politici.

Tudorina Mihai

Doctorandă SNSPA, Facultatea de Științe Politice

Este sau nu relevant dacă toți politicienii sunt bărbați? Diverse autoare (Phillips, 1995, Mansbridge, 1999, Dovi, 2008 ș.a.) enumeră o serie de argumente în favoarea prezenței femeilor în politică și avantaje ale reprezentării descriptive, atât la nivel simbolic cât și la cel al acțiunii politice. Un prim argument este cel al dreptății: este nedrept ca bărbații să monopolizeze scena politică și să ia decizii pentru toți. Pentru a ilustra nedreptatea care se ascunde în spatele unui parlament format exclusiv sau preponderent din bărbați, de multe ori se invocă situația inversă: cum ar arăta un Parlament în care 90% din membri ar fi femei? Al doilea argument: cel al legitimității instituțiilor publice. Reprezentarea descriptivă face să crească legitimitatea instituțiilor democratice întrucât mai mulți oameni se vor identifica cu reprezentanții lor. Cetățenilor care aparțin grupurilor sub-reprezentate de-a lungul istoriei (femei, minorități etnice sau rasiale) li se recunosc capacitățile de a conduce și, în același timp, se creează premisele unei mai bune comunicări cu reprezentanții politici, lucru care creează un sentiment de incluziune în sistemul politic. (Phillips, 1995, Mansbridge, 1999). Un al treilea argument: cel al transformării. Prezența reprezentanților din grupurile dezavantajate permite instituțiilor să deruleze un proces, mai lung sau mai scurt, de transformare structurală care să le facă mai atente la nevoile și interesele grupurilor dezavantajate și, în ansamblu, să le facă mai incluzive și mai democratice. Al patrulea argument: crearea unor modele de succes. Atunci când mai multe candidate sunt alese, exemplul lor le face pe celelalte să capete încredere în forțele proprii, să le crească stima de sine, să le încurajeze să le urmeze pașii și, totodată, schimbă asumptiile înrădăcinate cu privire la rolurile potrivite femeilor și bărbaților. De asemenea, femeile de toate vârstele discută mai des despre politică iar cele tinere devin mai active politic. Acest aspect este cu atât mai important cu cât, datorită socializării diferite, fetele adolescente sunt în majoritatea țărilor mai puțin interesate decât băieții de politică – discută mai puțin despre teme politice, nu sunt la fel de active în partide și nu se văd pe sine ca participante în viața politică (Wolbrech și Campbell, 2007). Un al cincilea argument, deosebit de discutat de teoreticienele feministe, este cel al intereselor specifice ale femeilor. Acest argument pornește de la două prezumții: 1) femeile au interese politice specifice, diferite de ale bărbaților sau chiar în conflict cu ale acestora și 2) în ciuda deosebirilor dintre femei – de rasă, etnie, vârstă, clasă, educație, mediu de rezidență, cultură etc. – există interese comune ale lor. Acest lucru nu înseamnă că toate femeile au aceleași interese, ci că se pot coaliza strategic în jurul unei cauze comune sau a mai multor pe care să o/le definească printr-un proces de deliberare.

Prin conceptul de „interesele ale femeilor” nu se înțelege că toate femeile au aceleași nevoi și interese, ci că unele din acestea sunt mai degrabă ale femeilor, cum ar fi violența sexuală, maternitatea sau creșterea copiilor. Există experiențe împărtășite numai de femei, ca menstruația, nașterea, lactația, menopauza iar alte experiențe sunt feminine întrucât sunt predilecte femeilor: îngrijirea și hrănirea copiilor, vârstnicilor, bolnavilor, soțului, monoparentalitatea, văduvia, violența domestică, violul, hărțuirea sexuală, pornografia, prostituția. De asemenea, la fel ca alte grupuri dezavantajate, femeile au în comun subordonarea și discriminarea, precum și invizibilitatea, anonimitatea lor în istorie (Miroiu, 2004). Există în literatura feministă contemporană dezbateri în ce măsură, dacă acceptăm că există un set de interese politice comune femeilor, dincolo de diferențele care le separă – clasă, etnie, orientare sexuală, status marital – prin simpla prezență a femeilor în politică aceste interese comune vor fi reprezentate. Pozițiile pornesc de la părerea că da, pentru ca aceste interese să fie reprezentate este nevoie de o reprezentare „în oglindă” din punct de vedere al genului (punct susținut de Sapiro, 1981) până la aceea că nu este nevoie de o „masă critică” cât mai degrabă de actori critici, de ambele

sexe, care să susțină politici favorabile femeilor (Childs și Krook, 2009). Câteva femei în politică, în anumite circumstanțe, pot face o diferență, în timp ce o minoritate mare de femei parlamentare este posibil să nu vrea sau să poată schimba agenda politică într-un anumit sistem politic de la un moment dat.

Un ultim argument folosit în favoarea prezenței femeilor pe scena politică, însă criticat în același timp, se referă la un stil particular al femeilor de a face politică, mai aplecat spre comunicare decât spre confruntare, spre colaborare decât spre competiție (Childs, 2008: 99).

2. Modalități de creștere a reprezentării politice a femeilor: de la „incremental track” la „fast track”.

Pentru a crește numărul de femei în politică există două viziuni opuse: 1. de a crea un context socio-economic favorabil egalității de șanse și dezvoltării capacităților femeilor de a accede la resurse, în așa fel încât în mod gradual numărul femeilor să crească (modelul „incremental track” caracteristic țărilor scandinave) sau 2. de a refuza ideea unei îmbunătățiri graduale în reprezentarea femeilor și a accepta, în schimb, că este nevoie de impunerea unor măsuri afirmative de tipul cotelor de gen pentru a asigura egalitatea de șanse (care altfel nu este garantată din cauza barierelor structurale, a discriminării și a rolurilor de gen). Dahlerup și Freidenvall (2005), cele două autoare care au definit cele două viziuni, nu se referă, în afara cotelor de gen, la alte măsuri afirmative luate în favoarea creșterii numărului de femei în politică sau la alte tipuri de măsuri. Acestea însă există și sunt implementate în diverse colțuri ale lumii pentru a crește reprezentarea politică a femeilor și a altor grupuri sociale dezavantajate, cum ar fi: adoptarea unui anumit sistem electoral mai favorabil¹, recomandările interne din partide pentru selectarea candidaților în alegeri, acordarea de spații media în campaniile electorale în funcție de gen sau alte criterii și, nu în ultimul rând, măsurile de ordin financiar de stimulare a creșterii reprezentării politice a femeilor sau de sancționare a nerespectării egalității de gen.

Dahlerup și Freidenvall argumentează că modelul nordic de creștere graduală a reprezentării politice a femeilor este unul care depinde de diverși factori, economici și sociali, se întinde pe parcursul mai multor decenii și nu duce automat la reprezentare egală. În schimb calea „fast track” presupune arderea unor pași și îndepărtarea barierelor existente. Cotele de gen, la nivel legislativ sau de partid, sau paritatea de gen sunt considerate căi „fast track” de a crește numeric prezența femeilor în politică. Celelalte măsuri afirmative mai puțin intervenționiste se situează între cele două extreme: ele contribuie la crearea unui cadru favorabil nominalizării femeilor ca și candidate în alegeri, în același timp nu au puterea de a asigura, în lipsa altor măsuri, atingerea rapidă a egalității de gen. Ele țintesc mai degrabă o creștere graduală, însă una accelerată, a creșterii reprezentării politice descriptive a femeilor. Din această perspectivă, putem spune că instrumentele financiare publice în favoarea creșterii reprezentării politice a femeilor se situează la mijlocul celor două modele identificate de Dahlerup și Freidenvall.

3. Instrumente financiare publice utilizate pentru creșterea reprezentării femeilor în funcțiile publice

Folosirea pârghiilor finanțelor publice în favoarea creșterii sau asigurării reprezentării politice a femeilor reprezintă o măsură afirmativă în sensul definiției date de Națiunile Unite² conform căreia acțiunea afirmativă reprezintă un pachet coerent de măsuri, cu caracter tempo-

rar, care vizează corectarea poziției membrilor grupului țintă în unul sau mai multe aspecte ale vieții lor sociale sau pentru a obține egalitatea efectivă. Conform Convenției ONU pentru Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare asupra Femeilor (CEDAW), adoptarea de către state a unor măsuri speciale care să accelereze *de facto* egalitatea dintre femei și bărbați nu se consideră discriminare și nu trebuie să aibă ca și consecință menținerea unor standarde separate sau inegale (CEDAW, art. 4). Convenția este completată de Recomandarea Generală nr. 23 din 1997 în care se arată că îndepărtarea barierelor *de jure* este necesară, dar nu este suficientă. Eșecul în a atinge participarea deplină și egală a femeilor poate fi rezultatul practicilor și procedurilor care promovează în mod inadecvat bărbați. Recomandarea menționează astfel de măsuri speciale ca vizând recrutarea, asistența financiară și formarea candidaților, amendarea procedurilor electorale, dezvoltarea unor campanii care să vizeze participarea egală, stabilirea unor ținte numerice sau cote și numirea femeilor în funcții publice și judiciare și alte grupuri profesionale care joacă un rol esențial în viața de zi cu zi a societăților. (CEDAW, Recomandarea nr. 23, 1997: 4).

Instrumentele financiare pe care statul le poate folosi în acest sens pot fi în două direcții: de stimulare și de sancționare. Prima categorie se regăsește în România, reglementată în legea finanțării partidelor politice, despre care voi discuta în ultima parte a articolului. Se regăsește de asemenea în alte state, cum ar fi unele state din SUA în care se acordă subvenții publice celor care candidează, pentru a-și finanța costurile campaniei electorale. Studiul făcut de Werner și Mayer (2003) în ce privește subvențiile publice acordate candidaților în alegerile legislative din statele Arizona și Maine au arătat că femeile accesează în mai mare măsură programele publice de finanțare a campaniilor electorale decât bărbații, ele fiind mai puțin conectate la rețelele de colectare a fondurilor private. Alte programe de finanțare sunt derulate prin organisme internaționale, cum este PNUD – Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, care a acordat finanțare în sprijinul femeilor candidate în alegeri, prin intermediul organizațiilor nonguvernamentale sau prin instituții publice statale.

Franța folosește subvențiile publice pentru a sancționa partidele politice pentru nerespectarea parității de gen în desemnarea candidaților în alegeri. Legea Parității adoptată în Franța în anul 2000 prevede două tipuri de sancțiuni pentru partidele care nu respectă paritatea de gen în desemnarea candidaților în alegeri: *respingerea listelor* în cazul alegerilor realizate în sistem proporțional pe liste (alegeri locale, senatoriale și europarlamentare) și *sancțiuni financiare* în cazul alegerilor realizate în sistem majoritar în două tururi (alegerile pentru Adunarea Națională – prima cameră a Parlamentului) (Scott 2005). Sancțiunile financiare constau în diminuarea unui procent din subvenția publică acordată partidelor politice. Subvenția publică pentru partidele politice, în Franța, se împarte în două categorii: o parte primită în baza voturilor pe care partidul le primește de la electorat și a doua parte în funcție de mandatele pe care partidul le câștigă. Sancțiunea se aplică asupra sumei acordate din prima categorie și constă într-un procent raportat la jumătate din diferența dintre procentul de femei candidate și paritate. Astfel, dacă diferența dintre numărul de femei și bărbați este mai mare de 2%, adică de exemplu 45% dintre candidați sunt femei iar 55% sunt bărbați, diferența de gen va fi de 10% rezultând o pierdere cu 5% din subvenția publică. Această lege a făcut ca în primii ani de la intrarea sa în vigoare, partidele politice, în special cele mari care își permit acest lucru din punct de vedere financiar și într-o mai mare măsură partidele de dreapta, să înregistreze pierderi considerabile din subvenția publică, astfel Uniunea pentru o Mișcare Populară a pierdut aproape 4.000.000 de euro, Partidul Socialist un milion și jumătate de euro iar Uniunea pentru Democrația Franceză peste 600.000 de euro (pentru mai multe date, vezi Murray, 2005).

4. Utilizarea unei părți din subvenția publică acordată partidelor politice din România pentru a încuraja creșterea prezenței femeii în Parlament și Consiliile județene

Cadrul legal din România este favorabil egalității de șanse între femei și bărbați la ocuparea funcțiilor și demnităților publice. Astfel, conform Constituției, art. 16 (3) *Statul român garantează egalitatea de șanse între femei și bărbați pentru ocuparea acestor funcții și demnități iar Legea 202/2002, republicată cu modificările și completările ulterioare, prevede la art. 21(1) faptul că Instituțiile și autoritățile publice centrale și locale, civile și militare, unitățile economice și sociale, precum și partidele politice, organizațiile patronale și sindicale și alte entități nonprofit, care își desfășoară activitatea în baza unor statute proprii, promovează și susțin participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la conducere și la decizie și adoptă măsurile necesare pentru asigurarea participării echilibrate a femeilor și bărbaților la conducere și decizie. Aceste reglementări lasă loc de interpretări, în lipsa unor mențiuni clare în legislație sau în normele de aplicare cu privire la cum se „garantează egalitatea de șanse” și „participarea echilibrată a femeilor și bărbaților” și, totodată, în lipsa unor sancțiuni pentru de îndeplinirea lor. O altă prevedere referitoare la reprezentarea celor două sexe se regăsește în Legea pentru alegerea autorităților administrației publice locale care la art. 6 (1) menționează că *listele de candidați pentru alegerea consiliilor locale și a consiliilor județene trebuie întocmite astfel încât să asigure reprezentarea ambelor sexe*. Consecința acestei prevederi este că listele de candidați pot conține numele unei singure femei la 100 de candidați și, drept urmare, condiția impusă de lege a fost îndeplinită, cu toate că situația este departe de a reflecta o reprezentare politică echilibrată din punct de vedere al genului.*

La nivelul partidelor sunt stabilite, în unele cazuri, prin statut, cote de gen. Acestea sunt în mod constant încălcate în lipsa stabilirii unor sancțiuni în caz de nerespectare. Astfel, în statutul Partidului Social Democrat se prevede la art. 43 (3) faptul că *în organele de conducere ale partidului de la toate nivelurile se recomandă reprezentarea unui număr de femei, tineri și pensionari, proporțional cu ponderea acestora în partid, respectiv 30 % pentru femei, 25% pentru tineri și 10% pentru pensionari, din numărul membrilor organelor de conducere*. Prevederea nu este respectată. În Biroul Permanent Național al PSD, organul operativ de analiză și decizie al partidului, în prezent femeile reprezintă 16,6% (5 din 30)³. În actualul Partid Național Liberal, rezultat după fuziunea PNL cu PDL aprobată de Tribunal în octombrie 2014, nu există cote de gen conform statutului. În schimb, în statutul Partidului Democrat Liberal existau astfel de cote, la art. 13. (1) care prevedea faptul că *în scopul de a contribui activ la egalitatea șanselor femeilor față de bărbați privind implicarea lor în activitatea politică, Partidul Democrat Liberal adoptă sistemul ponderii de participare a femeilor la o cotă de minimum 30% în fiecare din domeniile sale de activitate*. Prevederea nu a fost respectată, fără a exista sancțiuni prevăzute în acest sens. De pildă în componența Biroului Permanent Național al PDL, femeile reprezentau înainte de fuziune 16% din totalul membrilor (8 din 49)⁴.

Practic, singura măsură efectiv funcțională care vizează încurajarea participării politice a femeilor, nu și eficiență după cum vom vedea din analiză, este cea prevăzută în Legea 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale.

La art. 14 (2) din Legea 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale se prevăd următoarele:

Pentru partidele politice care promovează femei pe listele electorale, pe locuri eligibile, suma alocată de la bugetul de stat va fi majorată proporțional cu numărul mandatelor obținute în alegeri de candidații femei.

O primă observație este aceea că, în conformitate cu algoritmi de calcul stabiliți în normele metodologice de aplicare a Legii 334/2006, nu este vorba de o sumă suplimentară de la bugetul de stat ci de un procent din această subvenție care se împarte partidelor ce trec pragul electoral, proporțional cu numărul de femei alese. Acest lucru înseamnă că Statul nu face un efort financiar suplimentar atunci când mandatele de parlamentar și consilier județean revin într-o mai mare măsură femeilor.

Legea nu condiționează folosirea acestor sume de bani primite de la Stat în favoarea promovării egalității de șanse între femei și bărbați și îmbunătățirea mecanismelor interne astfel încât să fie reduse barierele care stau în calea nominalizării femeilor ca și candidate eligibile în alegeri.

Înainte de a vedea care este valoarea propriu-zisă a subvenției publice acordată formațiunilor politice în funcție de mandatele femeilor, câteva precizări cu privire la felul în care este reglementată finanțarea partidelor politice în România. Subvenția de la bugetul public acordată partidelor se împarte în două categorii, una acordată în funcție de numărul de voturi obținute în alegerile parlamentare, cealaltă acordată în funcție de mandatele în Consiliile Județene și Locale, astfel:

ART. 15

75% din bugetul anual acordat partidelor politice vor fi împărțite partidelor politice, proporțional cu numărul de voturi primite la alegerile parlamentare, respectiv media voturilor valabil exprimate pentru Camera Deputaților și Senat, dacă au realizat pragul electoral.

ART. 16

25% din bugetul anual acordat partidelor politice vor fi împărțite partidelor politice, proporțional cu numărul de voturi valabil exprimate, primite la alegerile locale pentru alegerea consilierilor județeni și consilierilor din cadrul municipiului București, dacă au obținut cel puțin 50 de mandate de consilier județean și de consilier din cadrul municipiului București.

În prezent, ca urmare a alegerilor parlamentare din decembrie 2012, coeficientul de majorare proporțională a subvenției în favoarea formațiunilor/alianțelor/partidelor politice care au parlamentari femei este de **0,1175 %**, ceea ce înseamnă că 11,75% din subvenția totală acordată partidelor politice care au trecut pragul electoral se acordă doar formațiunilor care au obținut mandate de parlamentari femei, proporțional cu numărul acestora.

În urma alegerilor locale din iunie 2012, coeficientul de majorare proporțională a subvenției în favoarea formațiunilor/alianțelor/partidelor politice care au consilieri județeni femei este **0,1361**, ceea ce înseamnă că 13,61% din subvenția totală acordată partidelor politice care au obținut cel puțin un număr de 50 de consilieri județeni și ai municipiului București se acordă doar partidelor care au obținut mandate de consilieri județeni femei, proporțional cu numărul acestora⁵.

Sumele efectiv acordate formațiunilor politice pentru mandatele de consilieri județeni femei și de parlamentari femei din subvenția publică totală, în anul 2013, au fost după cum urmează:

Nr. crt.	Luna/An	Valoarea din subvenția totală corespunzătoare alegerilor locale pentru majorarea subvențiilor formațiunilor politice care au consilieri județeni femei (lei)	Valoarea din subvenția totală corespunzătoare alegerilor parlamentare pentru majorarea subvențiilor formațiunilor politice care au parlamentari femei (lei)	Total valoare din subvenția totală pentru majorarea subvențiilor formațiunilor politice care au consilieri județeni și parlamentari femei (lei)
----------	---------	--	---	---

Note

¹ Sistemele electorale cele mai favorabile reprezentării politice a femeilor sunt cele proporționale, urmate de cele mixte și la final cele majoritare. Sistemul cel mai defavorabil este sistemul majoritar uninominal cu un singur tur, denumit „câștigătorul ia totul” (vezi Norris, 2004).

² United Nations, Economic and Social Council, *Prevention of Discrimination. The concept and practice of affirmative action* Final report submitted by Mr. Marc Bossuyt, Special Rapporteur, in accordance with Sub-Commission resolution 1998/5.

³ <http://www.psd.ro/wp-content/uploads/2013/09/BPN-PSD.pdf>. Accesat decembrie 2014.

⁴ <http://www.pdl.org.ro/echipa/biroul-permanent-national>, Accesat decembrie 2014.

⁵ Datele au fost furnizate de Autoritatea Electorală Permanentă în baza legii accesului la informații de interes public.

