

Robert Radek¹

Źródła trwałości gabinetów rządowych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej

Słowa kluczowe: rząd, trwałość gabinetu, gabinet mniejszościowy, Europa Środkowa i Wschodnia
Keywords: government, durability of government, minority cabinet, Central and Eastern Europe

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest analizie źródeł trwałości gabinetów w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Autor skoncentrował się na tych czynnikach, które w transformujących się państwach regionu powodują utrzymywanie się gabinetu i stabilne rządzenie. Wybrano także kilka interesujących aspektów ilustrujących problem istnienia rządu mniejszościowego w tych państwach. Główną tezą jest to, że gabinety rządowe w transformującej się Europie Środkowej i Wschodniej mające poparcie większości parlamentarnej trwają dłużej niż gabinety mniejszościowe, a wpływ na to ma głównie koncentracja władzy politycznej a nie rozproszenie.

Abstract

The Institutional Sources of Cabinet Duration in Central and Eastern Europe

The article is devoted to the analysis of sources of durability of cabinet in selected countries of Central and Eastern Europe. The author focused on those factors that in the transforming states of the region cause the cabinet to remain in office and stable governance.

¹ ORCID ID: 0000-0003-1674-6600, doktor, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Wydział Nauk Społecznych Uniwersytet Śląski w Katowicach. E-mail: robert.radek@us.edu.pl.

A few interesting aspects were chosen to illustrate the problem of minority government in these countries. The main thesis is that governments in the transforming Central and Eastern Europe with the support of a parliamentary majority last longer than minority cabinets, and this is mainly influenced by the concentration of political power rather than by dispersion.

✱

I.

W państwach doświadczających wielkich zmian systemowych niezwykle ciekawym pytaniem jest, czy uwarunkowania procesu rządzenia są podobne czy inne w porównaniu do ustabilizowanych państw tak zwanego szeroko rozumianego Zachodu. Odpowiedź wydaje się oczywista i zakłada zasadniczą odmienną sytuację w obszarze procesów sprawowania władzy. Faktycznie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, które w różny sposób odchodziły od komunizmu poszukiwano rozwiązań umożliwiających sprawne rządzenie. Realizacja tego celu w swoim zasadniczym obszarze opierała się na stworzeniu rządu, który byłby w stanie stabilnie i skutecznie wdrażać niejednokrotnie trudne politycznie, a przede wszystkim społecznie reformy. Zasadniczym więc celem badawczym stało się określenie stabilności gabinetowej w tym regionie i próba zidentyfikowania wszystkich czynników na to wpływających. Określenie zatem źródeł stabilności gabinetowej pozwoliłoby również w sposób bardziej wnikliwy ocenić proces transformacji ustrojowej i wskazać ogólne prawidłowości, kierujące tym procesem. Można wstępnie założyć, że gabinety rządowe w transformującej się Europie Środkowej i Wschodniej mające poparcie większości parlamentarnej trwają dłużej niż gabinety mniejszościowe, a wpływ na to ma głównie koncentracja władzy politycznej a nie rozproszenie. W artykule wykorzystane będą metody analizy i syntezy w oparciu o zagregowane dane ilościowe m.in. okres trwania gabinetu rządowego mierzone w dniach.

Niewątpliwie należy przebadać, jak pewne mechanizmy polityczne, które rozpraszają bądź koncentrują władzę polityczną wpływają na stabilność gabinetu rządowego. Do czynników które w związku z tym należałoby przeanalizować zaliczyć można: dwuizbowość parlamentu, rodzaj prezydentury (silna

czy słaba), tzw. pozytywne lub negatywne zasady parlamentaryzmu, kształt systemu partyjnego, sam rodzaj gabinetu (mniejszościowy bądź większościowy).

Analiza teoretyczna stabilności bądź niestabilności gabinetów może być dokonywana na wielu płaszczyznach. Poziom pierwszy łączy stabilność/niestabilność gabinetu z samą specyfiką analizowanego rządu, jego wielkością, składem, zapleczem politycznym, okresem lub czasem powstawania w kontekście trwania samego parlamentu². Drugi z kolei odwołuje się do cech charakterystycznych reżimu politycznego. Wielu badaczy dostrzegало pewne prawidłowości i sugerowało na ich podstawie, że jedynie większościowe rządy jednopartyjne najczęściej powstające w państwach posiadających tzw. systemy dwupartyjne pozostają stabilne, podczas gdy państwa z systemami wielopartyjnymi tworzące *de facto* koalicje rządowe lub wręcz rządy mniejszościowe narażone są na kryzysy i niestabilność w obszarze rządzenia. Z czasem pewne założenia korygowano zakładając, że również w państwach z systemami wielopartyjnymi, w których zawiązuje się trwałe zaplecze partyjne, rządy mogą okazać się bytami o długim czasie funkcjonowania³.

Jeszcze inni analitycy zwracali uwagę, że kluczowym elementem, który powinno się uwzględnić przy ocenie stabilności gabinetowej są rodzaje koalicji partyjnych. Okazuje się bowiem, że koalicje minimalnie zwycięskie są stabilniejsze niż koalicje mniejszościowe i nadwyżkowe koalicje większościowe. Dzieje się tak dlatego ponieważ wrodzona stabilność koalicji minimalnie zwycięskiej podyktowana jest silną wolą partii politycznych do negocjacji i dostępnością pewnych i wiarygodnych informacji na temat względnej pozycji politycznej stron. W przypadku koalicji nadwyżkowych i mniejszościowych jest zupełnie odwrotnie. Innym wytłumaczeniem sytuacji stabilności koalicji minimalnie zwycięskiej może być wzajemny strach koalicjantów przed tym, żeby współkoalicjant nie odszedł z koalicji tym samym generując kryzys i rozpad zaplecza rządowego w ogóle⁴. Badania empiryczne prowadzone

² Okres funkcjonowania parlamentu w jakim zostaje powołany rząd ma niezwykle silny wpływ na jego trwałość. Inaczej kształtowała się będzie sytuacja tak powołanego rządu na początku kadencji, inaczej w trakcie, a jeszcze inaczej przy końcu funkcjonowania legislatury. Inne wówczas są perspektywy parlamentarzystów i inny czas wyborczy.

³ J. Blondel, *Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies*, „Canadian Journal of Political Science” 1968, vol. 1, s. 199.

⁴ L. Dodd, *Party Coalitions in Multiparty Parliaments: A Game Theoretic Analysis*, „American Political Science Review” 1974, vol. 68, s. 109 i n.; B. Grofman, P. Roozendaal, *Modelling*

w państwach Europy zachodniej potwierdziły wyżej opisane prawidłowości⁵. Co prawda w badaniach niektórych badaczy pojawiły się wątpliwości dotyczące istnienia ścisłej zależności między rodzajem gabinetu a jego stabilnością. W ich opinii należy bardziej skoncentrować się w analizach na fragmentaryzacji i polaryzacji systemu partyjnego niż wyłącznie na typie gabinetu⁶.

Poza tymi czynnikami o stabilności gabinetu mogą także decydować inne zmienne. Po pierwsze jest to tzw. fragmentaryzacja gabinetu, która bardzo negatywnie oddziałuje na tę stabilność. Po drugie, nieobojętny jest czas i liczba prób podejmowanych w celu powołania rządu, choć nie można wskazać wprost wielkości wpływu tej zmiennej. Jedyne co jest pewne to, że zmienna ta nie jest neutralna i jak twierdzą niektórzy dłuższy czas związany z tworzeniem rządu sprzyja jego stabilności, gdyż partnerzy koalicyjni w takich warunkach są w stanie lepiej wypracować model współpracy⁷. Nie wszyscy podzielają ten pogląd twierdząc, że jest wprost przeciwnie i dłuższy czas budowania zaplecza rządowego potwierdza trudności jakie istnieją w grupie partii wspierających rząd⁸. Po trzecie, zmienną istotną w określaniu stabilności rządów jest to, czy gabinet powstaje zaraz po przeprowadzonych wyborach, czy później. Okazuje się, że te z gabinetów które powstały tuż po przeprowadzonych wyborach są stabilniejsze, niż te które swoje istnienie rozpoczęły później w trakcie trwania kadencji parlamentu⁹.

Ważną płaszczyzną analizy stabilności gabinetowej jest format parlamentarnego systemu partyjnego w tym na przykład równowaga sił pomiędzy partiami politycznymi w parlamencie. Wielokrotnie dowiedziono, że istnieje negatywny wpływ fragmentaryzacji systemu partyjnego na stabilność gabinetową¹⁰.

W badaniach nad trwałością gabinetów rządowych trzeba również skupić się na najbardziej trwałych mechanizmach, do których zaliczyć można regu-

Cabinet Durability and Termination, „British Journal of Political Science” 1997, vol. 27, s. 431.

⁵ Zob. A. Lijphart, *Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation*, „Comparative Political Studies” 1984, vol. 17, s. 275–276.

⁶ B. Grofman, P. Roozendaal, op.cit., s. 431.

⁷ Takie wnioski w swoich opracowaniach wysuwa Kaare Strøm, badacz który uznawany jest z autorytet w badaniach gabinetów rządowych, w tym zwłaszcza rządów mniejszościowych.

⁸ M. Laver, N. Schofield, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford 1990.

⁹ B. Grofman, P. Roozendaal, op.cit., s. 431 i n.

¹⁰ Ibidem; A. Lijphart, op.cit., s. 277 i n.

lacje dotyczące długości trwania kadencji parlamentu, zasady normatywne regulujące tworzenie się gabinetów rządowych, czy zasady ich rozwiązywania, a także cechy samej legislatury. W państwach, w których dopuszczalne jest rozwiązanie parlamentu i rozpisanie przedterminowych wyborów, powoływane rządy ze swej istoty będą mniej trwałe w porównaniu do państw, w których możliwość przeprowadzenia wcześniejszych wyborów jest utrudniona i zasadniczo nie przewiduje odstępstw od normalnego kalendarza wyborczego. Dodatkowo, przepisy konstytucyjne wprowadzające mechanizm tzw. konstruktywnego wotum nieufności znacznie utrudniają opozycji odwołanie rządu. Na to wszystko nakładają się także elementy pozainstytucjonalne, które umownie można nazwać politycznymi wydarzeniami o charakterze kryzysowym. Wśród nich można wymenić całą paletę wydarzeń takich jak: m.in. kryzys ekonomiczny, kryzys polityczny, zamieszki uliczne, uwarunkowania międzynarodowe itd. Kryzysy te w zależności od umocowania samego gabinetu mogą w pewnych przypadkach być kluczowym elementem doprowadzającym do upadku rządu, ale nie zawsze tak się musi stać. Czasem odporność rządu na te kryzysy jest o wiele większa niż przewidywali pierwotnie obserwatorzy sceny politycznej. Jak zauważyli niektórzy badacze kalkulacje jakich dokonują w parlamencie aktorzy polityczni sprowadzają się do oceny potencjalnych szans utrzymania się przy władzy, dlatego też kryzysy zagrażające stabilności gabinetowej tylko wtedy będą faktycznie niebezpieczne, gdy pojawi się w parlamencie większość przewidująca osiągnięcie największych korzyści z przedterminowych wyborów¹¹.

II.

W celu właściwej oceny źródeł trwałości gabinetów w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej należy najpierw zdefiniować sam początek i koniec funkcjonowania rządu. Według Arendta Lijpharta można zidentyfikować siedem wydarzeń, które stanowić mogą właśnie taką cezurę¹². Są nimi:

- nowe wybory,
- zmiana w partyjnej kompozycji koalicji rządowej,
- zmiana partii wspierającej rząd z zewnątrz (niewchodzące w formalną

¹¹ C. Nikolenyi, *Institutional Design and Party Government in Post-Communist Europe*, Oxford 2014, s. 107.

¹² A. Lijphart, op.cit., s. 265.

- koalicję, ale realnie popierające gabinet w parlamencie),
- zmiana statusu koalicyjnego rządu,
 - zmiana na stanowisku premiera z powodów politycznych,
 - zmiana na stanowisku premiera z jakiegokolwiek innego powodu niż polityczny,
 - upadek rządu.

Kolejnym ważnym faktorem jest czas (okres), w którym dany gabinet rządowy posiada zdolność rządzenia, czyli dysponuje możliwością wydawania i egzekwowania decyzji politycznych. Najczęściej przyjmowaną w tym przypadku jednostką rozliczeniową jest dzień, choć czasem można spotkać się z próbą liczenia tego czasu w miesiącach, co wydaje się jednak niezbyt dobrym rozwiązaniem, zwłaszcza w systemach o niestabilnej i często zmieniającej się egzekutywie. Poza tym wiele problemów powoduje też porównywanie czasu funkcjonowania gabinetów w trakcie trwania kadencji, okazuje się bowiem, że jeżeli badać będziemy na przykład trwałość gabinetu w połowie tego okresu a jednocześnie nastąpi tu wymiana rządu po roku, to czy oba gabinety faktycznie mają taką samą trwałość, czy czas powinno się tu liczyć jako ułamek maksymalnego okresu w jakim mógłby być taki rząd być u władzy (wyznaczony przez kadencję parlamentu)¹³.

Ważnym pytaniem jakie można postawić w kontekście państw transformującej się Europy Środkowej i Wschodniej jest, czy można zaobserwować w tej grupie jakąś geograficzną zależność wskazującą na trwałość gabinetów rządowych. W analizowanych państwach Csaba Nikolenyi zaproponował, żeby bardziej skupić się nie na obszarze, lecz na instytucjonalnej koncentracji/rozproszeniu władzy politycznej. Podzielił on państwa na trzy grupy. Do pierwszej, która ma najbardziej sprzyjające instytucjonalne warunki dla koncentracji władzy zaliczył: Estonię, Bułgarię, Węgry i Słowenię. Drugą grupę mającą warunki mieszane stanowiły Łotwa i Słowacja. Trzecią z kolei grupę z najmniej korzystnymi warunkami do koncentracji władzy współtworzyły: Litwa, Polska, Rumunia i Czechy. Dzięki tej klasyfikacji potwierdziły się przypuszczenia, co do trwałości gabinetów rządowych¹⁴.

¹³ Ibidem, s. 270.

¹⁴ C. Nikolenyi, op.cit., s. 109.

Tabela 1. Trwałość gabinetów rządowych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1990–2010 (mierzona w dniach)

Państwo	Rządy utworzone zaraz po wyborach	Rządy utworzone w trakcie trwania kadencji parlamentu	Wszystkie gabinety
1. Państwa z najbardziej sprzyjającymi instytucjonalnymi warunkami do koncentracji władzy			
Estonia	714,00	380,67	514,00
Węgry	980,40	530,25	780,33
Bułgaria	114,20	284,33	803,00
Słowenia	820,25	666,75	743,50
Średnia dla grupy	937,66 (432,62)	451,41 (331,79)	701 (454,34)
2. Państwa z mieszanymi instytucjonalnymi warunkami do koncentracji władzy			
Łotwa	466,20	288,00	337,50
Słowacja	1321,25	147,50	930,00
Średnia dla grupy	787,66 (532,13)	304,40 (195,75)	509,08 (423)
3. Państwa z najmniej sprzyjającymi instytucjonalnymi warunkami do koncentracji władzy			
Litwa	455,50	540,29	509,45
Polska	552,80	313,78	399,14
Rumunia	361,00	469,60	438,57
Czechy	604,25	631,75	618,00
Średnia dla grupy	635,82 (406,49)	382,23 (296,27)	473,96 (357,74)
N	44	62	106
Średnia całkowita	790,36	382,10	551,56 (416,22)

Źródło: Opracowano na podstawie C. Nikolenyi, *Institutional Design and Party Government in Post-Communist Europe*, Oxford 2014, s. 109.

W tabeli 1 przedstawiono wyniki badań jakie przeprowadził Csaba Nikolenyi. W grupie dziesięciu państw regionu w okresie od 1990 do 2010 r. przeanalizowano wszystkie rządy pod kątem czasu ich trwania z podziałem na gabinety utworzone zaraz po przeprowadzonych wyborach oraz te, które powstały już w trakcie trwania kadencji parlamentu. Oprócz

tego wyliczono również średnią dla wszystkich rządów w regionie niezależnie od tego wskazanego podziału. Wnioski jakie można wyprowadzić z tych danych są niezwykle interesujące. Okazuje się, że ogólny średni czas trwania 106 rządów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w okresie 1990–2010 jest stosunkowo krótki i wynosi zaledwie 551 dni, przy czym gabinety utworzone zaraz po wyborach są prawie dwukrotnie stabilniejsze (790 dni), niż te formowane w trakcie kadencji (382 dni). W grupie państw są jednak duże rozpiętości a czasem odstępstwa od tej prawidłowości. Na przykład w trzech państwach: Czechach, Litwie i Rumunii, rządy formowane w trakcie kadencji są trwalsze niż te tworzone zaraz po wyborach.

Przedstawione w tabeli 1 dane potwierdzają także prawidłowość polegającą na tym, że wraz z osłabianiem się koncentracji władzy spada również trwałość gabinetów rządowych. Widoczne to jest zarówno w zestawieniu ogólnym (ostatnia kolumna – spadek z 701 dni na 509 i 473 dni) jak i w grupie opisującej rządy powstające tuż po wyborach (kolumna druga – spadek od 937 poprzez 787 do 635 dni).

Również na podstawie zgromadzonych danych potwierdza się reguła, że rządy mniejszościowe są generalnie bardziej trwałe (537 dni) niż te tworzone przez koalicje minimalnie zwycięskie (423 dni). Najbardziej trwałymi pozostają rządy większościowe jednopartyjne (820 dni), a także te wspierane przez koalicje nadwyżkowe (652 dni). Nakładając na te prawidłowości filtr w postaci okresu, w którym powołuje się gabinet, czyli albo zaraz po wyborach albo w trakcie trwania kadencji, uzyskujemy podobne wyniki. Jedynym odstępstwem są minimalnie zwycięskie koalicje, które są relatywnie bardziej trwałe niż koalicje nadwyżkowe tylko w sytuacji ich powołania zaraz po wyborach.

Opisane zjawiska są oczywiście różne w poszczególnych państwach regionu, czego przykładem są właśnie rządy mniejszościowe, które w Czechach i Rumunii są najbardziej trwałym typem gabinetów. Tymczasem w pozostałych ośmiu analizowanych państwach ten typ rządów uchodzi za najbardziej niestabilny¹⁵.

¹⁵ Ibidem, s. 109–110.

Oryginalnym sposobem oceny gabinetów rządowych w transformujących się państwach regionu jest także próba zmierzania siły rządu, którą można oceniać przy pomocy różnych zmiennych. Andrzej Antoszewski¹⁶ zaproponował następujące sposoby pomiaru siły rządu (wartość indeksu od 0 do 12):

1. sposób odwołania premiera (– gdy może być odwołany wedle swobodnego uznania prezydenta, 1 – gdy może być odwołany tylko wotum nieufności zgłaszanym przez większość parlamentarną, 2 – gdy może być odwołany tylko konstruktywnym wotum nieufności),
2. faktyczna odpowiedzialność polityczna premiera (– odpowiada wyłącznie przed prezydentem, 1 – odpowiada przed prezydentem i przed parlamentem, 2 – odpowiada wyłącznie przed parlamentem),
3. władza organizacyjna premiera (– gdy ministrów powołuje i odwołuje prezydent, 1 – gdy propozycje premiera co do obsady poszczególnych resortów są aprobowane przez prezydenta, 2 – gdy samodzielnie ustala skład rządu),
4. możliwość samodzielnego ukształtowania polityki wewnętrznej (– gdy ustala ją prezydent, 1 – gdy parlament ma możliwość jej korekty, 2 – gdy parlament aprobuje wszystkie poczynania rządu),
5. możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego (– gdy nie ma takiej możliwości, 1 – gdy decyzja taka podlega zatwierdzeniu, 2 – gdy decyzja wymaga jedynie poinformowania parlamentu),
6. polityczne zaplecze premiera (– nie ma zaplecza politycznego, 1 – jest popierany przez koalicję lub partię nie mającą większości, 2 – jest popierany przez partię dysponującą większością mandatów)¹⁷.

Na podstawie powyższych zmiennych można przedstawić następującą siłę rządów.

¹⁶ A. Antoszewski, *Instytucjonalne uwarunkowania transformacji politycznej*, [w:] *Transformacja systemów politycznych państw obszaru byłego Związku Radzieckiego*, red. R. Herbut, W. Baluk, Wrocław 2010, s. 44.

¹⁷ Parametr 6 w tabeli obliczono jako 1 lub 2, gdyż w państwach Europy Środkowej i Wschodniej mieliśmy do czynienia ze zmiennym zapleczem politycznym od rządów mniejszościowych, poprzez słabe koalicje aż do rządów większościowych jednej partii. W związku z tym trudno jedynie wskazać jeden rodzaj zaplecza politycznego premiera. Sytuacja braku zaplecza parlamentarnego też występowała, ale były to sytuacje sporadyczne.

Tabela 2. Siła rządu w państwach Europy Środkowej i Wschodniej

Państwo	1	2	3	4	5	6	Siła
Estonia	1	2	2	1	2	1/2	9–10
Węgry	2	2	2	1	0	1/2	8–9
Bułgaria	1	2	2	1	1	1/2	8–9
Słowenia	1	2	2	1	0	1/2	7–8
Łotwa	1	2	2	1	1	1/2	8–9
Słowacja	1	2	2	1	2	1/2	9–10
Litwa	1	2	1	1	0	1/2	8–9
Polska	2	2	2	1	1	1/2	10–11
Rumunia	1	2	2	1	0	1/2	7–8
Czechy	1	2	2	1	0	1/2	7–8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Antoszewski, op.cit., s. 49, *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Toruń 2007, passim oraz konstytucji poszczególnych państw.

III.

Zgodnie z badaniami Csaba Nikolenyi można przyjąć, że istnieje kilka instytucjonalnych czynników mających dodatni wpływ na trwałość rządów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Po pierwsze, w obszarze systemu wyborczego wielkość ustalonego okręgu ma wpływ na późniejsze powstanie bądź też nie stabilnego rządu. Dzieje się tak dlatego, że zmiany wielkości okręgu wyborczego są jedną ze zmiennych wpływających na to ile partii uzyska mandaty, a to z kolei może pośrednio wpływać na sam proces formowania się i ostatecznej stabilności politycznej rządu w parlamencie. Można więc potwierdzić, że fragmentaryzacja systemu partyjnego jest odwrotnie proporcjonalna do stabilności gabinetowej.

Po drugie, duże liczebnie parlamenty zmniejszają szanse na stabilność gabinetową, co wynika z tego, że wielkość legislatury jest odwrotnie proporcjonalna do koncentracji władzy politycznej. W takich parlamentach bardzo skomplikowana jest koordynacja licznych podmiotów sceny partyjnej i trudno

o kompromis, co ilustruje rozproszenie władzy politycznej i potwierdza niekorzystny wpływ na skuteczne funkcjonowanie gabinetów. Badania potwierdzają, że parlamenty 200-osobowe i mniejsze sprzyjają stabilności gabinetowej.

Po trzecie, dwuizbowość parlamentu nie sprzyja formowaniu się trwałych gabinetów rządowych. Wynika to z faktu, że dwuizbowość zwiększa liczbę graczy politycznych, co powoduje wzrost kosztów koordynacji polityki rządowej i niebezpieczeństwo wcześniejszych wyborów.

Po czwarte, tzw. pozytywny parlamentarizm sprzyja stabilnym rządóm, zaś negatywny je osłabia¹⁸. Pytanie o parlamentarną inwestyturę jest pytaniem kluczowym. Jeśli rząd nie musi ubiegać się o wotum zaufania, to po prostu zakłada się, że je posiada i dopiero wówczas, jeśli jakaś grupa to zakwestionuje może utracić władzę. W państwach Europy Środkowej i Wschodniej model tzw. pozytywnego parlamentarizmu wymagającego najpierw uzyskania wotum zaufania, a potem dopiero sprawowania władzy, jest dominujący.

Po piąte, ważnym normatywnym wsparciem dla stabilności rządów jest mechanizm tzw. konstruktywnego wotum nieufności i jego wprowadzenie w poszczególnych państwach to potwierdza. Na przykład w Polsce wprowadzenie w uchwalonej w 1997 r. Konstytucji mechanizmu konstruktywnego wotum nieufności stało się istotnym elementem wzmocnienia pozycji rządu w systemie organów państwowych. Uchwalenie wotum nieufności w tym trybie często bywa wręcz niemożliwe i to powoduje swego rodzaju automatyczne uodpornienie rządu przez sam system przed pochopną decyzją negatywnej większości, doraźnie ukształtowanej w parlamencie¹⁹. Paradoksem tego rozwiązania jest również to, iż może pojawić się na przykład po rozpadzie koalicji, czy też odejściu posłów zapewniających większość parlamentar-

¹⁸ Mechanizm ten występujący w wielu państwach na świecie polega na „tolerancji” i utrzymywaniu słabego, często mniejszościowego rządu, przez większość ugrupowań parlamentarnych. W wyniku tego zjawiska z jednej strony rząd nie zawsze może liczyć na poparcie większości parlamentarnej w trakcie konkretnych głosowań parlamentarnych, ale jednocześnie z drugiej strony nie spotyka się z formalnym odrzuceniem *en bloc*. Rząd taki funkcjonuje związku z tym, w wyniku wzajemnego blokowania się zwolenników i przeciwników rządu i wbrew opinii może być nad wyraz trwałym podmiotem w przestrzeni politycznej. Zob. też T. Bergman, *Constitutional Design and Government Formation. The Expected Consequences of Negative Parliamentarism*. „Scandinavian Political Studies” 1993, vol. 16, s 285 i n.

¹⁹ Art. 158 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

ną, rząd mniejszościowy, którego nie można odwołać. Rząd o takim statusie może mieć duże problemy z realizacją swojej polityki i z jednej strony może stać się zakładnikiem parlamentu, a z drugiej zakładnikiem prezydenta²⁰.

Po szóste, rządy większościowe są generalnie stabilniejsze niż rządy mniejszościowe, choć sama formuła sprawowania władzy bez stabilnego poparcia w parlamencie nie musi oznaczać patologii i kryzysu. Czasami kreacja rządów mniejszościowych może być elementem racjonalnej strategii politycznej, która paradoksalnie może przyczynić się do przetrwania trudnego okresu dla danej opcji politycznej. Co więcej gabinet o takim statusie może funkcjonować stosunkowo długo, a swój program realizować dzięki zewnętrznemu i stałemu poparciu określonych ugrupowań w parlamencie lub swoistym porozumieniom *ad hoc* zawierany z opozycją.

Po siódme, silna władza prezydenta jest czynnikiem redukującym trwałość gabinetów. Mechanizm ten polega na tym, że kontrola parlamentu i prezydenta nad rządem stanowi swego rodzaju grę i w sytuacji, gdy głowa państwa posiada silną pozycję przejawiającą się w relacjach z rządem i parlamentem wówczas partie polityczne rezygnują z prób przejmowania kontroli politycznej w parlamencie i tym samym przystają często na inicjatywy prezydenta. W świetle niektórych badań w systemach politycznych o słabej pozycji głowy państwa, objawiającej się na przykład pośrednim wyborem przez parlament a nie zdawaniem się na głos wyborczy obywateli, rządy mogą dosyć długo trwać u steru państwa²¹.

Podsumowując przedstawione czynniki mają pozytywny lub negatywny wpływ na trwałość gabinetów, a zmienną to różnicującą jest koncentracja władzy. Te z wymienionych czynników, które przyczyniają się do osłabiania jednolitości ośrodka władzy jak na przykład dwuizbowość czy silna prezydentura, nie sprzyjają również stabilności gabinetowej. Z kolei pozytywny parlamentarizm, większościowy charakter rządu, czy normatywne zasady skracania kadencji parlamentu wraz z ustrojowymi mechanizmami takimi jak na przykład konstruktywne wotum nieufności wzmacniają tę trwałość. W przepro-

²⁰ Warto zwrócić uwagę, że dymisji rządu wynikającej z indywidualnej rezygnacji Prezesa Rady Ministrów Prezydent nie jest zobligowany przyjąć. Zob. art. 162 ust. 3 Konstytucji RP.

²¹ P. Harfst, *Government Stability in Central and Eastern Europe: The Impact of Parliaments and Parties*, ECPR Joint Session of Workshops, Copenhagen 2000, s. 34. <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d74da79a-d22d-4126-86ae-94db98bb7231.pdf> (10.10.2018).

wadzonych badaniach uwydatnił się też pozytywny wpływ okresu powstawania rządu, który jeśli jest bardzo zbliżony do terminu wyborów (rząd powstający zaraz po przeprowadzonych wyborach) dobrze oddziałuje na jego stabilność w porównaniu z rządami powstającymi już w trakcie trwania kadencji.

Niezaprzeczalnie należy podkreślić, że trwałość rządów stanowi o istocie polityki koalicyjnej wpływając na dobro wspólne obywateli. Stwarza także sprzyjające warunki do głosowania i budowania identyfikacji partyjnej zarówno związanej z rządem jak i opozycją. Z drugiej jednak strony, jeśli pojawia się niestabilność i rządy upadają wówczas prowadzi to do sytuacji, w której ani partie, ani ich wyborcy nie są w stanie ukształtować programowego rdzenia ułatwiającego rozwój dobrze strukturalizowanego i stabilnego systemu partyjnego. Wyborcy charakteryzują się dużą chwiejnością co przekłada się na wyniki wyborów, zaś partie polityczne nie widzą sensu w utrzymaniu swojej jednolitości i spójności ulegając procesom dekompozycyjnym. W skrajnych przypadkach może dochodzić również do osłabiania młodych dopiero co kształtujących się demokracji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

Reasumując można potwierdzić wcześniejsze założenia, że gabinety większościowe i minimalnie zwycięskie są stabilniejsze od pozostałych typów, a także powszechniejsze w systemach z wyższą przeciętną trwałością gabinetu. Również ważną determinantą wpływającą na stabilność gabinetu jest otoczenie polityczne rozpatrywane w kontekście cech systemu przetargów. Badacze wyróżnili trzy rodzaje: system unipolarny, bipolarny i multipolarny²². To rozróżnienie jest pomocne przy badaniu trwałości gabinetów, gdy oceniany jest sposób rozdziału koalicyjnych łupów/zysków, czyli tek ministerialnych (*payoffs*), liczbę dni potrzebnych do sformułowania rządu oraz liczbę rund przetargów koalicyjnych zainicjowanych po wyborach. W odniesieniu do ostatniego przypadku można wyróżnić z kolei trzy kategorie państw. Pierwszą tworzą te, w których wybory w zasadzie przesądzają o składzie gabinetu, w związku z czym nieskuteczne próby przetargów koalicyjnych należą do rzadkości. Drugą tworzą państwa, w których decyzje koalicyjne zapadają po elekcjach, ale z wyraźnym wzorem koalicyjnym, co daje gwarancję stworzenia trwałego rządu. Wreszcie trzecią grupę tworzą kraje, w których

²² Na ten temat zobacz szerzej W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004, s. 62–63.

powyborcze negocjacje mają decydujące znaczenie dla sformowania gabinetu i w których istnieje spory wachlarz propozycji dla partii, jeśli chodzi o wybór wariantu koalicyjnego. Przetargi są wówczas bardzo skomplikowane i niosą spory ładunek niepewności co do ich rezultatów²³.

W państwach Europy Środkowej i Wschodniej źródła trwałości gabinetów rządowych wiążą się z koncentracją władzy politycznej, co potwierdzają ustalenia opisane wcześniej. Im bardziej w systemie rządów obserwujemy stabilizację i ujednolicanie ośrodka decyzyjnego poprzez różne rozwiązania instytucjonalne – od normatywnych zaczynając (np. regulacje konstytucyjne, prawo wyborcze), a kończąc na typowo politycznych (np. przetargi koalicyjne, system łupów), tym bardziej widoczna jest stabilizacja utworzonych gabinetów rządowych. Wydaje się, że proces ten stopniowo wraz z dojrzewaniem systemów politycznych po wielkich zmianach transformacyjnych, zaczyna upodabniać się do modeli od dawna znanych w państwach Europy Zachodniej, choć należy podkreślić jego nadal widoczną specyfikę. Kluczowe w tym obszarze polityki związanej z rządzeniem jest to, czy w najbliższym czasie nie pojawią się jakies dodatkowe czynniki instytucjonalne o dużym wpływie na proces stabilnego sprawowania władzy. Na horyzoncie rysują się bowiem zagrożenia związane z pojawieniem się nowych ugrupowań partyjnych odpowiadających na narastające niezadowolenie społeczne a procesy globalizacyjne mogą uruchomić nieznanne dotąd procesy w polityce wewnętrznej. Czy wkomponują się one w katalog zmiennych determinujących trwałość gabinetów rządowych, na to pytanie nie ma jeszcze jasnej odpowiedzi.

Literatura

- Antoszewski A., *Instytucjonalne uwarunkowania transformacji politycznej*, [w:] *Transformacja systemów politycznych państw obszaru byłego Związku Radzieckiego*, red. R. Herbut, W. Baluk, Wrocław 2010
- Bergman T., *Constitutional Design and Government Formation. The Expected Consequences of Negative Parliamentarism*. „Scandinavian Political Studies” 1993, vol. 16.
- Blondel J., *Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies*, „Canadian Journal of Political Science” 1968, vol. 1.

²³ Ibidem, s. 63–64.

- Dodd L., *Party Coalitions in Multiparty Parliaments: A Game Theoretic Analysis*, „American Political Science Review” 1974, vol. 68.
- Grofman B., Roozendaal P., *Modelling Cabinet Durability and Termination*, „British Journal of Political Science” 1997, vol. 27.
- Harfst P., *Government Stability in Central and Eastern Europe: The Impact of Parliaments and Parties*, ECPR Joint Session of Workshops, Copenhagen 2000. <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d74da79a-d22d-4126-86ae-94db98bb7231.pdf>
- Jednaka W., *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004.
- Laver M., Schofield N., *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford 1990.
- Lijphart A., *Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation*, „Comparative Political Studies” 1984, vol. 17.
- Nikolenyi C., *Institutional Design and Party Government in Post-Communist Europe*, Oxford 2014.
- Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Toruń 2007.