

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2023.02.03>

dr hab. Jacek ZALEŚNY

<http://www.orcid.org/0000-0002-8231-4454>

Uniwersytet Warszawski

e-mail: jacekzalesny@uw.edu.pl

Znaczenie politycznych uwarunkowań tworzenia rządu dla jego stabilności

Streszczenie

W artykule poddano analizie polityczne okoliczności tworzenia rządu. Patrzy się na nie z punktu widzenia ich wpływania na stabilność rządu. Podkreśla się wielość i różnorodność politycznych uwarunkowań tworzenia rządu. Zarazem zaznacza się ich zmienność w czasie i związane z tym następstwa.

Słowa kluczowe: rząd, parlament, tworzenie rządu, większość i mniejszość parlamentarna, partie polityczne, stabilność.

Jak w prowadzonych przez siebie badaniach podkreśla Marian Grzybowski, z metodologicznego punktu widzenia wyodrębniamy trzy płaszczyzny rozważań nad mechanizmami sprawowania władzy. W ujęciu doktrynalno-ustrojowym, eksponuje się założenia aksjologiczne i rozwiązania modelowe. W ujęciu normatywnym, określa się reguły powinno (i wymuszanego prawnie) funkcjonowania organów władzy państwowej. Płaszczyzna trzecia to ujęcie behawioralne: praktyczno-polityczne. Polega ono na wskazaniu zasadniczych relacji pomiędzy głównymi uczestnikami stosunków politycznych występującymi w praktyce, tego, jakie podejmują decyzje w ramach dwóch, wcześniej przywołanych, płaszczyzn realizowania władzy politycznej¹.

Wszystkie trzy wskazane płaszczyzny uwarunkowań tworzenia rządu pozostają we wzajemnym powiązaniu. W bardziej lub mniej bezpośrednim nawiązaniu do akceptowanych założeń aksjologicznych i modelowych, unormowania

¹ M. Grzybowski, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej: charakterystyka i diagnoza wątpliwości. Uwagi wprowadzające*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 129.

konstytucyjne wyznaczają ramy i zasady (reguły powinnościowe) tworzenia rządu. Ramy te są na bieżąco wypełniane i aktualizowane przez zachowania uczestników stosunków politycznych.

Do tej trzeciej płaszczyzny badań Mariana Grzybowskiego odnoszą się formułowane przeze mnie uwagi. Przesłanki polityczne przesądzają zarówno o tworzeniu rządu, jego działalności, jak i o zakończeniu jego egzystencji.

Na płaszczyźnie normatywnej najczęściej reguły tworzenia rządu wyglądają prosto. W systemach parlamentarno-gabinetowych rząd tworzą te partie, którym udaje się uformować radę ministrów zdolną do przetrwania. Zasadniczo, gabinet kreuje ta formacja, która jest w stanie uzyskać akceptację większości parlamentarnej. Znane są też rozwiązania mniej ambitne, ale za to bardziej pragmatyczne – jak w Szwecji. Premierem zostaje ten, przeciwko któremu nie opowiedzia się większość. Nieobecni, niegłosujący, wstrzymujący się – nie mają znaczenia. Do powstania rządu wystarczy, aby większość nie zagłosowała przeciwko. Na *continuum* reakcji względem kandydata na szefa gabinetu, rozciągającym się między jego popieraniem a wyrażanym wobec niego sprzeciwem, wystarczy brak sprzeciwu, aby mógł powstać rząd minimalnie popierany, tj. rząd tolerowany przez większość parlamentarną.

Jak pisał Marian Grzybowski: w każdym innym przypadku niż niechęć, regulacja prawna stymuluje wybór rządu „tolerowanego” przez „sumaryczną” większość. Innymi słowy, podobnie jak w Norwegii², w Szwecji rząd nie musi cieszyć się poparciem większości Riksdagu. Wystarczy, że nie ma w nim większości zadeklarowanych, stanowczych przeciwników. W Szwecji od lat 30. XX w. przez 44 lata istniały rządy socjaldemokratyczne, w tym – mniejszościowe. Były one, podobnie jak działające tym okresie rządy mniejszościowe w Danii czy Norwegii, bardziej stabilne niż niejedyn rządy większościowe, żeby przywołać chociażby IV Republikę Francuską (1946–1958) i 20 powołanych w tym czasie w niej gabinetów. W Szwecji, w zależności od głosowania, rząd był popierany przez różne ugrupowania niewchodzące w skład rządu.

Przywołajmy utworzony w 1978 r. rząd liberałów Ola Ullstena. Poparło go 39 liberałów, 67 deputowanych (komuniści i konserwatyści) głosowało przeciwko. 215 deputowanych (centrum i socjaldemokraci) nie wzięło udziału w głosowaniu, nie głosowało bądź wstrzymało się od głosowania. Nie było zatem większości przeciwko powołaniu rządu, a to oznaczało, że rząd Ola Ullstena powstał. Powstał rząd, mimo że poparło go jedynie 39 deputowanych z 349. Powstał rząd, który dotrwał do wyborów w 1979 r.

Istnienie w niektórych państwach rządów mniejszościowych, w tym stabilnych, nie przekreśla założenia, że bardziej trwałe, a przez to przewidywalne w działaniu i efektywniejsze, powinny być rządy większościowe, nieskazane na

² M. Grzybowski, *Norwegia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2015, s. 182. Podobnie J. Osiński, *Parlamentaryzm skandynawski. Norwegia. Studium ustrojowe*, Warszawa 2021, s. 317 i nn.

ciągłe odtwarzanie większości w parlamencie. Stąd też dążenia do koalicji, próby jej tworzenia i traktowanie rządu mniejszościowego jako koniecznej, ale jednak niedogodności. Zarazem jednak rządy większościowe mogą być jedynie formalnie większościami, a – w swoim politycznym składzie – przypominać rządy minimalnie popierane, tj. mogą być oparte na założeniu, że niechęć koalicjantów wobec stronnictw pozarządowych jest jeszcze intensywniejsza niż niechęć koalicjantów względem siebie, jak też, że kluczowym motywem istnienia rządu formalnie większościowego jest niechęć popadnięcia w opozycyjność parlamentarną czy też pozaparlamentarną. Pomijam przy tym motyw relacji między rządami mniejszościowymi a jakością demokracji. Czy rządy mniejszościowe są tak samo demokratyczne jak rządy większościowe? Czy tak samo jak one realizują zasadę suwerenności narodu?

Faktyczny układ stosunków politycznych ramy ustrojowe wypełnia konkretną treścią. Przy tym faktycznie realizowany proces formowania rządu może być zbieżny z tym, co zaplanował ustrojodawca, ale może też istotnie od niego odbiegać. Proces formowania rządu *in action* nie musi być tożsamy z procesem formowania rządu *in book*. W tym zakresie, pomimo upływu dziesięcioleci, ustalenia Ferdynanda Lassalle'a nie straciły na znaczeniu.

Może być tak, jak w Polsce w zakresie stosowania art. 61 przewidywania konstytucyjnego z 17 października 1992 r., że daleko idące odmienności wyrastają z ziarna konstytucyjnego. Prezydenckie opiniowanie wniosku dotyczącego powołania Ministra Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych, które w praktyce uległo przekształceniu w wyrażenie zgody na powołanie tych trzech ministrów przez prezydenta ze wszystkimi negatywnymi skutkami z tego wynikającymi; następstwami, które doprowadziły do korozji zasadę spójności politycznej rządu, zasadę politycznego kierownictwa premiera w ramach struktury rządowej, zasadę lojalności członków rządu czy zdolność rządu do efektywnego realizowania polityki. W rządzie, na dodatek koalicyjnym, co nie było bez znaczenia, dosyć nieoczekiwanie dla większości parlamentarnej, która w 1993 r. odniosła spektakularne zwycięstwo, nagle znalazły się ciała obce, ukierunkowane na realizację woli politycznej ośrodka pozarządowego, pozaparlamentarnego, a przy tym ośrodka dosyć ekscentrycznego, jeśli chodzi o niektóre projekty polityczne. I swego rodzaju finał dysfunkcyjnej regulacji konstytucyjnej, po wielomiesięcznej kombinacji operacyjnej, w grudniu 1995 r., w postaci oskarżenia premiera o działalność szpiegowską przez członka jego własnego gabinetu, ale politycznie zależnego od ośrodka zewnętrznego. To jest przykład o tyle nietypowy, że wyprowadzony bezpośrednio z regulacji prawnej.

W regulacjach konstytucyjnych mogą być też zawarte mechanizmy racjonalizacji kreowania i istnienia rządu, jak konstruktywne wotum nieufności. W Polsce jego znaczenie dla stabilności istnienia rządu w danym składzie personalnym można było odnotować wielokrotnie: czy w 1993 r., gdy zastosowanie znalazło niekonstruktywne wotum nieufności przy jednoczesnej alternatywnej możliwo-

ści, z której posłowie nie skorzystali – w postaci konstruktywnego wotum nieufności. Odmienny casus politycznie dogorywającego rządu Jerzego Buzka, dla którego nie było konstruktywnej alternatywy w Sejmie i dopiero wybory parlamentarne 2001 r. przyniosły konstruktywną alternatywę, ale też nie na całą kadencję.

Typowo polityczne uwarunkowania tworzenia rządu są bardziej niesformalizowane. Przy tym, polityczne uwarunkowania tworzenia rządu są istotnie zróżnicowane i zmienne w czasie. Klasycznie, mieszczą w sobie to, co dzieje się w parlamencie, zachodzące w nim podziały polityczne i ich dynamikę, polityczne ambicje, okazje do nagłych politycznych wzbogaceń się, jak to miało miejsce w Polsce w Sejmie I kadencji czy w Sejmie IX kadencji. Uwzględniają również zmiany zachodzące w otoczeniu zewnętrznym – tak krajowym, jak i pozakrajowym.

Tylko w nielicznych demokracjach parlamentarnych powstają rządy monopartyjne. Co do istoty są one bardziej trwałe niż rządy koalicyjne. Współcześnie, casus jednopartyjnego rządu, jak na Węgrzech, ma charakter wyjątkowy. Już nawet w Wielkiej Brytanii doszło do powołania koalicyjnego gabinetu Partii Pracy i Liberalnych Demokratów. Podczas gdy przez dziesięciolecia bipolarny układ rywalizacji partyjnej oznaczał, że tylko dwie największe formacje mają realne szanse na utworzenie gabinetu. W kolejnych wyborach do Izby Gmin jedna z nich uzyskiwała większość bezwzględną i tworzyła gabinet. Gdy w 1974 r. każda z obu największych partii uzyskała niewiele, ale poniżej 50% mandatów (46,6% konserwatyści; 47,5% laburzyści), przez kilka miesięcy działał mniejszościowy rząd labourzystowski i jeszcze w tym samym roku przeprowadzono ponowne wybory do Izby Gmin, Partia Pracy uzyskała 50,2% mandatów i sytuacja wróciła do brytyjskiej normy.

Uwaga o mniejszej trwałości rządów koalicyjnych wobec gabinetów monopartyjnych wymaga uzupełnienia o inne parametry systemu politycznego państwa, jak kultura polityczna czy podziały socjopolityczne. Rządy koalicyjne w Niemczech były nie mniej trwałe niż jednopartyjne rządy partii SMER (Robert Fico) na Słowacji po wyborach z 2012 r.

Biorąc pod uwagę postępujący pluralizm polityczny, atomizację społeczną, reguła rządów większościowych sprawia, że dominują rządy koalicyjne. Międzypartyjne porozumienia stają się koniecznością i to koniecznością coraz bardziej problematyczną w realizacji także w tych państwach, w których przez dziesięciolecia nie było z tym problemu. W tym miejscu jedynie awizuję wątek rozpadu na przełomie wieków tradycyjnych systemów partyjnych i wynikające z tego procesu następstwa dla tworzenia rządów i ich stabilności³. Erozji uległ system partyjny nawiązujący do doktryn politycznych, jak partie socjalistyczne, konserwatywne, liberalne, komunistyczne czy chadeckie, przy tym, co też nie jest bez znaczenia, część tych rodzin partyjnych w ich współczesnym wydaniu niewiele ma

³ Więcej na ten temat zob. np. A. Ware, *The Dynamics of Two-Parties Politics. Party Structures and the Management of Competition*, Oxford 2009.

wspólnego z doktrynami politycznymi, tak jak krystalizowały się one pod koniec XVIII w. W miejsce tradycyjnie rozumianych rodzin partii politycznych powstają czy to partie populistyczne, czy to partie wodzowskie, oparte na jednoosobowym charyzmatycznym przywództwie, ale zużycie się charyzmy przywódcy, czy też podjęcie przez przywódcę innej działalności zawodowej, często niesie z sobą i kres partii⁴.

W demokracjach parlamentarnych kluczowymi uczestnikami procesów rządowych są partie polityczne. Ich interesy są sprzeczne, w tym rozumieniu, że interesem partii jest najszerszy udział w stosunkach władzy, jej udział, a nie jakiejś innej formacji. Mówimy o udziale we władzy partii politycznej, ale przecież partie też nie są monolitami. Są wypadkową przywództwa partyjnego, interesów branżowych, zawodowych, zagranicznych, terytorialnych czy osobistych. Partie rozpadają się, zanikają nie tylko, gdy są poza parlamentem, ale także gdy współtworzą większość rządową. Wymowny jest przykład Sejmu IX kadencji, gdy część posłów większości parlamentarnej dostrzegła, że wraz ze wzrostem nieojojalności partyjnej, wzrasta ich znaczenie; że zamiast głosować zgodnie z dyscypliną klubową, więcej mogą uzyskać, naruszając ją i samodzielnie negocjując warunki poparcia dla rządu. Okazało się bowiem, że bez ich głosów może nie być większości w kolejnych głosowaniach. I oto w naturalny sposób wykształciła się struktura rządu większościowego, ale funkcjonującego w podobny sposób, co rząd mniejszościowy, przed kolejnymi głosowaniami zabiegającego o większość.

Polityczna struktura rządów koalicyjnych, a co za tym idzie formy działania i trwałość, są bardzo różne. Inaczej przebiega proces tworzenia rządu przez partie podobnej wielkości, inaczej, gdy jedna z nich jest partią dużą, a druga (czy pozostałe) partią średnią czy małą. Inaczej, gdy dla danego układu politycznego są realne polityczne alternatywy w parlamencie, a inaczej, gdy jedyną faktyczną alternatywą są wybory, będące zwiastunem obsunięcia się do opozycji parlamentarnej bądź pozaparlamentarnej. Wiele zależy też od czynnika ludzkiego, wzajemnych sympatii i uprzedzeń.

Nie bez znaczenia jest też zbieżność polityczna formacji parlamentarnych, tak jak na przykład we współczesnych Niderlandach. W polskich warunkach z wielością teoretycznie możliwych wariantów większościowej koalicji mieliśmy do czynienia w Sejmie I kadencji. Wielości wariantów koalicyjnych odpowiadała eksplozja osobistych ambicji. Okazało się, że i w małych plecakach dźwigane są ciężkie, premierowskie czy ministerialne, buławy. Ale bardzo szybko, bo już po wyborach do Sejmu II kadencji, okazało się, że to, co w roku 1992 czy 1993 brano za buławę premierowską czy ministerialną, było jedynie jej imaginacją, wytworem wadliwie skonfigurowanej wyobraźni. Zamiast partycypacji w stosunkach władzy, pozostało ich oglądanie w telewizji i gorzyc, że wyborcy znowu nie dorośli do demokracji.

⁴ Szeroko na temat prezydencjalizacji przywództwa partyjnego i politycznego zob. np. T. Poguntke, P. Webb (red.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford 2005.

Jeżeli żadna z konkurencyjnych partii nie ma bezwzględnej przewagi w parlamencie, to pojawia się kilka, mniej lub bardziej prawdopodobnych, wariantów większościowej koalicji. Bywa bowiem, że pluralizm poglądów i postaw uniemożliwiają utworzenie rządu. Dlatego też doktryna zna pojęcie tzw. negatywnego parlamentarizmu i odpowiedź na niego w postaci chociażby racjonalizacji parlamentarizmu, w tym poprzez konstruktywne wotum nieufności. Przy tym, tzw. negatywny parlamentarizm może zaistnieć nie tylko w procesie działania rządu, ale też znacznie wcześniej – w procesie jego tworzenia po wyborach. I chociaż matematycznie w parlamencie zawsze jest możliwe utworzenie jakiejś większości, o tyle, jak przypomina Hannah Arendt, linie polityki nie przypominają linii matematyki. Jeszcze musi być to spoivo w postaci woli wspólnego działania, woli, która tak, jak powstaje, tak i ulega przeobrażeniu, może wygasnąć, tylko po to, by za chwilę wybuchnąć jeszcze większym płomieniem. Różne są też motywy wspólnego działania. U podstaw porozumienia leżą tak czy inaczej rozumiane wspólne korzyści. Nie muszą dodawać, że realizacja wspólnego programu nie musi być najważniejszą motywacją do współpracy. Czasem wystarczy obawa przed realizacją planów potencjalnej innej większości, aby chmury nimbostratusy rozplynęły się i zaświeciło koalicyjne słońce.

Dla tworzenia rządu i jego stabilności znaczenie mają polityczna złożoność rządu oraz wynikające z niej następstwa. Przy tym złożoność polityczna nie musi przybierać postaci formalnej koalicji frakcji politycznych formułujących większość po wyborach parlamentarnych. W praktyce, niewiele od nich mogą różnić się koalicje frakcji politycznych zawiązywanych przed wyborami. Chociaż są one zjednoczone, to w taki sposób, aby w jak najdalej idącym zakresie można było eksponować pluralizm wartości, poglądów, celów i środków działania, aby w każdej sprawie można było pokazać piękno wielości i odmienności, piękno dochodzenia do „tak”. W ten sposób tworzona koalicja rządowa może na swój sposób zastępować spektrum poglądów artykułowanych w parlamencie i wyrażać przekonanie, że sama w sobie artykułuje poglądy podzielane przez różne grupy społeczne.

Istotną okolicznością warunkującą tworzenie rządu i jego stabilność jest rodzaj powstającej koalicji rządowej⁵. Czy jest to koalicja mniejszościowa, koalicja minimalnie zwycięska, czy koalicja nadwyżkowa? Ideałem jest koalicja minimalnie zwycięska, a zarazem maksymalnie zwarta tak personalnie, jak i politycznie. W praktyce taki stan faktyczny rzadko ma miejsce. Jak bowiem pisał Johann Wolfgang von Goethe, wszelka teoria jest szara, a złote drzewo życia jest wiecznie

⁵ W Polsce szeroko na ten temat pisał Z. Kielmiński, m.in. Z. Kielmiński, *Teorie zwycięskich koalicji w demokracji parlamentarnej (zarys problematyki)*, [w:] Z. Kielmiński, T. Mołdawa (red.), *Parlament w demokracjach zachodnich*, Warszawa 1992. W ujęciu teoretycznym zob. też K. Strøm, W.C. Müller, T. Bergman, *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford 2008; w praktyce różnych państw zob. K. Strøm, W.C. Müller, *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford 2000.

zielone. Uczestnikami stosunków politycznych są ludzie obdarzeni tak rozumem, zmysłem poznania i refleksji, ale także namiętnościami. Stosunki władzy są kruche. Tworzywem demokracji, o czym pisali tak Arystoteles, jak i Platon czy Cyce-ron, są i rozum i namiętność. Platon wyjaśnił, że demokracja nie żywi się prawdą, ale namiętnościami. Podobnie i parlamentaryzm żywi się aksjologią konstytu-cyjną, procedurami, ale też wie, że obok sali plenarnej jest sala kolumnowa, w któ-rej też da się procedować, że partie polityczne można tworzyć, ale też można wy-tuskiwać poszczególnych ich członków, że nie bacząc na program partii, można do-brze zarobić na realizacji w parlamencie partykularnych interesów.

Spośród różnych rodzajów koalicji rządowych, większą trwałością charakte-rzują się koalicje minimalnie zwycięskie niż nadwyżkowe. Jest tak ze względów psychologicznych: dochowywania staranności w uniknięciu rozpadu koalicji i związanego z nim kryzysu rządowego, z rozpisaniem nowych wyborów włącznie.

Typowe jest, że duże partie dążą do pozyskania koalicjanta z możliwie naj-mniejszą frakcją parlamentarną, ledwie wystarczającą do wspólnego zblokowa-nia większości. Dzięki temu niższe powinny być koszty zawarcia porozumienia i zarazem niższe ryzyko rozpadu koalicji, gdyż łatwo zastąpić partnera mniejszo-ściowego większym. Wychodząc z koalicji, mniejszościowemu partnerowi trudno jest wejść do innej koalicji większościowej, a zatem dla niego typowo wyjście z koalicji oznacza zasiadanie w tzw. oślej ławce, bez większego wpływu na bieg spraw parlamentarnych. Ten wariant postępowania staje się kluczowy, gdy w parlamencie jest realna alternatywna koalicja. Bo kiedy jej nie ma, jak w Sejmie IX kadencji, wówczas także i duży partner musi zachować elastyczność, jeśli nie chce stać się rządem mniejszościowym, w warunkach, takich jak polskie, niezdolnym do realizowania agendy rządzenia, tracącym społeczne poparcie i szanse na wygenerowanie po wyborach większości. Takie są doświadczenia AWS-u w 2001 r., SLD w 2005 r. czy PiS-u w 2007 r. i takie też ryzyko ma miejsce w Sejmie IX kadencji.

Oprócz wymiaru ilościowego, ważny jest też wymiar jakościowy tworzenia i trwania koalicji parlamentarnych. *Prima facie*, łączyć powinny się formacje bli-skie sobie politycznie, tak aby tworzyć rząd spójny politycznie. W praktyce jed-nak sprawy komplikują się. Partie bliskie sobie politycznie zabiegają o poparcie tych samych grup społecznych, co typowo wywołuje między nimi napięcia. Kwe-stia jeszcze bardziej komplikuje się, gdy są to partie różnej wielkości, gdy partii mniejszej grozi, że popierające ją grupy społeczne zostaną „wchłonięte” przez większą partię. Po co głosować na mniejszego (który przy tym, w części państw, może nie przekroczyć progu wyborczego), skoro większy może więcej? Z tego powodu szczególnie mniejsze partie, chcąc osiągnąć sukces parlamentarny, eks-ponują swoją odmienność względem koalicjanta, przy tym – jeśli odmienności są nieznaczące – nadają im niepomierne znaczenie. Paradoksalnie zatem, koali-cja wymaga współdziałania, a jednocześnie zachowanie własnego bytu wymaga rywalizacji z sojusznikiem. Trzeba być jak Ikar, który nie znajduje się zbyt blisko

koalicjanta, bo – jak LPR – spłonie w jego ramionach, ale nie można być też zbyt daleko od niego, bo koalicja rozpadnie się i w najbliższych wyborach wyborcy zamrożą partię, czyniąc z niej partię opozycyjną wobec rządu.

Ten sam problem dotyczy też dużej partii koalicyjnej, której lider nie jest szefem rządu. To z kolei jest przykład rządu CDU/CSU – SPD, w którym kanclerz A. Merkel sukcesywnie przejmowała rozwiązania SPD i realizowała jako własne, przesuując CDU na pozycje socjaldemokratyczne, zakładając, praktyka pokazała, że słusznie, że z prawej strony nie ma alternatywy dla CDU. Koalicja wyśrodkowywała cele programowe koalicyjnych partii i czyniła z nich akty działania kanclerz A. Merkel.

To był też dylemat PO i PiS po wyborach parlamentarnych w 2005 r. i ryzyka POPiS-owej koalicji, wobec której powstanie realna alternatywa, zdolna utworzyć rząd po kolejnych wyborach, w którym nie będzie ani PO, ani PiS, a jeśli któraś z tych partii będzie w nim, to jako partner mniejszościowy („junior partner”). W tym aspekcie zagadnienia, do koalicji może dojść wówczas, gdy liderzy łączących się partii mają przekonanie, że w koalicji zachowają swoją tożsamość i na koniec kadencji parlamentu, podobnie jak na jej początku, będą mieli podmiotowość polityczną.

Z kolei praktyka holendersko/niderlandzka czy włoska zna wielopartyjne rządy większościowe z tzw. ponadwymiarową, zbyteczną partią (czasami jest ich kilka), tj. partią, bez której też istniałaby koalicja większościowa, a zarazem partią, która nie jest potrzebna np. do przełamania prezydenckiego weta czy do zmiany konstytucji. Z reguły chodzi o utworzenie stabilnej większości, w niestabilnym otoczeniu politycznym, partyjnym. Chodzi o zabezpieczenie się przed sytuacją, że ubytek jednej mniejszej partii oznacza kres całej większości i generuje ryzyko kryzysu rządowego i związanego z nim kryzysów gospodarczego czy politycznego. W takich okolicznościach mniejsza partia wie, że nawet jak opuści koalicję rządową, to koalicja dalej będzie istniała, ale za to wychodząca z niej partia straci wpływ na rządowy proces decyzyjny, czyli *de facto* straci rację bytu, chyba że z wyjściem wiąże nadzieje na wzrost poparcia społecznego i sukces po kolejnych wyborach.

Szersza koalicja wygodna jest też w pragmatyce rządu. Redukuje ryzyko, że ze względów losowych, przez przypadek, większość parlamentarna przegra głosowanie, bo akurat część deputowanych choruje bądź jest w delegacjach, jak pisze w najnowszej monografii Jerzy Jaskiernia, realizuje parlamentarną dyplomację⁶. Na przykład w polskich warunkach, w połączeniu z realizującymi także inne zadania, kilkudziesięcioma posłami-ministrami, posłami-sekretarzami stanu, posłami-pełnomocnikami rządu będącymi w randze sekretarzy stanu, jest to kwestia niebagatelna.

⁶ J. Jaskiernia, *Dyplomacja parlamentarna*, Toruń 2022.

Motyw kultury politycznej, odróżniający chociażby stabilne przez dziesięciolecia rządy mniejszościowe w Szwecji od niestabilnych przez dziesięciolecia rządów włoskich.

Motywy podziałów terytorialnych, religijnych, językowych i politycznych będący z kolei znakiem rozpoznawczym tworzenia rządu w Belgii.

W świecie podlegającym globalizacji, sieciowym zależnościom, nie tylko uwarunkowania endogenne są istotne dla tworzenia rządu oraz jego stabilności. Ważne są również oddziaływania pozakrajowych uczestników stosunków politycznych, tak państwowych, jak i prywatnych, jak na przykład transnarodowe fundusze inwestycyjne⁷. Wraz ze wzrostem znaczenia procesów integracyjnych i unifikacyjnych, to, co zewnętrzne nabiera na znaczeniu. Tak jak upadek gabinetu Silvio Berlusconi w 2011 r. – wskutek działań zewnętrznych, o czym w swoich pamiętnikach wspominają amerykański sekretarz skarbu Timothy Geithner czy premier Hiszpanii Jose Luis Zapatero. W sytuacji gdy włoskie obligacje padły ofiarą spekulantów, Stany Zjednoczone zablokowały pożyczkę Międzynarodowego Funduszu Walutowego dla Włoch i uzależniły swoją zgodę od dymisji premiera S. Berlusconi, co też i miało miejsce.

I ostatni wątek, przy tym nie mniej ważny niż dotychczas przywołane. Istotną okolicznością w procesie tworzenia rządu i wpływającą na jego trwanie jest motyw przywództwa partyjnego. Czy lider partii ma w niej pełną moc czynienia, czy też raczej jest pierwszym wśród równych, reprezentantem-figurantem faktycznej partii wewnętrznej? A jeżeli ma pełną moc czynienia, to czy z niej korzysta i zostaje premierem, a w przypadku przywódców mniejszych partii koalicyjnych, odpowiednio wicepremierem lub ministrem, czy też centralny ośrodek dyspozycji politycznej znajduje się poza rządem, a premierem zostaje jego swego rodzaju pełnomocnik, działający w ramach udzielonego mu swego rodzaju pełnomocnictwa do wykonywania określonych czynności? W przypadku rządu wielopartyjnego, złożonego z partii podobnej wielkości, wola zachowania politycznej równowagi w rządzie może skłaniać do powierzenia urzędu premiera osobie o kompetencjach bardziej technicznych niż politycznych – wykonawcy ustaleń liderów politycznych.

Reasumując, polityczne uwarunkowania tworzenia rządu, w wielości występujących zmiennych, przesądzają o procesie tworzenia rządu i dynamice jego trwania.

Bibliografia

Grzybowski M., *Norwegia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2015.

⁷ Więcej na ten temat zob. np. A. Młynarska-Sobaczewska, J. Zalesny, *GAFAM – globalne korporacje cyfrowe jako uczestnicy procesów politycznych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 3.

- Grzybowski M., *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej: charakterystyka i diagnoza wątpliwości. Uwagi wprowadzające*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1.
- Jaskiernia J., *Dyplomacja parlamentarna*, Toruń 2022.
- Kiełmiński Z., *Teorie zwycięskich koalicji w demokracji parlamentarnej (zarys problematyki)*, [w:] Kiełmiński Z., Mołdawa T. (red.), *Parlament w demokracjach zachodnich*, Warszawa 1992.
- Młynarska-Sobaczewska A., Zaleśny J., *GAFAM – globalne korporacje cyfrowe jako uczestnicy procesów politycznych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 3.
- Osiński J., *Parlamentaryzm skandynawski. Norwegia. Studium ustrojowe*, Warszawa 2021.
- Poguntke T., Webb P. (red.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford 2005.
- Strøm K., Müller W. C., Bergman T., *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford 2008.
- Strøm K., Müller W. C., *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford 2000.
- Ware A., *The Dynamics of Two-Parties Politics. Party Structures and the Management of Competition*, Oxford 2009.

Political determinants of government formation for its stability

Abstract

The article analyzes the political circumstances of the formation of the government. They are viewed from the point of view of their impact on government stability. The multiplicity and diversity of political conditions for forming a government are emphasized. At the same time, attention is drawn to the volatility of the circumstances in which the government is formed.

Keywords: government, parliament, government formation, parliamentary majority and minority, political parties, stability.