

PL: W ostatnich latach wzrost znaczenia rządów sub-narodowych jako pełnoprawnych aktorów w globalnej polityce pomocy rozwojowej powiązany był z intensywną instytucjonalizacją polityk pomocy rozwojowej, co prowadziło do politycznej *normalizacji* tychże praktyk. Zmiany w środowisku międzynarodowym, przyspieszone procesami globalizacji, które wpłynęły również na zmiany w strukturze systemu pomocy rozwojowej, prowadziły do zwiększonej integracji rządów sub-narodowych jako globalnych donatorów. Globalne trendy wskazują na inkluzywne i partycypacyjne formy współpracy międzynarodowej na rzecz rozwoju, które promują budowanie partnerstw między aktorami na różnych poziomach (od jednostek, po administrację publiczną, rządy centralne i organizacje międzynarodowe). W tym kontekście rosnąca liczba rządów sub-narodowych z tzw. krajów wysokorozwiniętych (bądź krajów globalnej północy) postawiła pod znakiem zapytania rolę państw – reprezentowanych przez rządy centralne – jako wyłącznych aktorów w polityce pomocy rozwojowej na arenie międzynarodowej. Należy jednak zwrócić uwagę, iż mimo rosnącej praktyki i zaangażowania w polityki publiczne o charakterze międzynarodowym, wzrost znaczenia rządów sub-narodowych jako aktorów międzynarodowych pozostaje niejednoznaczny. Szczególnie w obszarze nauk politycznych, w ramach których rządy sub-narodowe rzadko – jeśli w ogóle – badane są w kontekście ich lokalnej politycznej podmiotowości w wymiarze globalnym. Mając na względzie ograniczone kompetencje międzynarodowe wynikające z rozwiązań prawnych na poziomie państwowym, rządy sub-narodowe nie mogą zostać uznane za „naturalnych aktorów międzynarodowych”.

Celem pracy jest identyfikacja i analiza zmieniającego się systemu współpracy międzynarodowej na rzecz rozwoju mając na uwadze rosnącą rolę nowych form oraz nowych aktorów zaangażowanych w pomoc rozwojową. Zarówno nowe formy, jak i nowi aktorzy odgrywają subsydiarną rolę w stosunku do konwencjonalnych odgórnych podejść do pomocy rozwojowej (*top-down approaches*), jak również wobec konwencjonalnych aktorów – państw i organizacji międzynarodowych. W tym celu, praca stawia nacisk na analizę tzw. zdecentralizowanej współpracy rozwojowej, który to termin aplikowany jest do działań w zakresie międzynarodowej pomocy rozwojowej inicjowanych, prowadzonych i implementowanych przez zdecentralizowanych aktorów – publicznych i prywatnych – operujących w konfiguracji Północ-Południe; Południe-Południe; trójstronne konfiguracje. W odniesieniu do nowych form, działania te opierają się zarówno na metodach charakterystycznych dla tradycyjnych aktorów (np. ODA – państwa), jak również wychodzą poza tradycyjne ramy, proponując działania charakterystyczne dla aktorów lokalnych (np. współpraca horyzontalna między regionami). Choć w definicji tej mieści się spektrum aktorów, praca skupia się wyłącznie za specyficznej grupie aktorów w zdecentralizowanej współpracy – rządach sub-narodowych. W ostatnich latach wzrasta zainteresowanie organizacji międzynarodowych i państw tymi aktorami. Dla przykładu, Komitet Regionów Unii Europejskiej

podkreśla, że forma zdecentralizowanej współpracy która prowadzona jest przez rządy sub-narodowe jest wyjątkowa ze względu na to, że jest prowadzona „przez demokratycznie wybrane władze i dotyczy tych aktorów, którzy są odmienni zarówno od rządów centralnych, jak i społeczeństwa obywatelskiego”. Również Komisja Europejska zwraca uwagę na przewagę rządów sub-narodowych w implementowaniu lokalnych form demokracji i lokalnych rządów (*good governance*). Tym samym, niniejsza praca bada instytucjonalne i polityczne aspekty przejścia od pionowego do poziomego wymiaru współpracy rozwojowej.

Badania polityki pomocy rozwojowej aktorów sub-narodowych są rozproszone w ramach dyscypliny nauk politycznych, włączając w to interdyscyplinarne podejścia łączące nauki polityczne z prawem międzynarodowym, czy ekonomią. Ze względu na ograniczoną literaturę naukową, która podejmuje problematykę poruszaną w niniejszej pracy, rozprawa oparta jest na metodologii porównawczej osadzonej w badaniach jakościowych, łącząc elementy badań teoretycznych i empirycznych. Dla celów porównawczych, praca oparta jest o badanie ośmiu rządów sub-narodowych z państw Unii Europejskiej. Wybór przypadków do analizy porównawczej podyktowany był względnymi podobieństwami politycznymi, ekonomicznymi i społecznymi, które wybrane rządy sub-narodowe reprezentują. Dla celów porównawczych zostały wybrane rządy sub-narodowe: Flandria, Walonia (Belgia); Badenia-Wirtembergia, Bawaria, Hamburg (Niemcy); Katalonia (Hiszpania); Szkocja i Walia (Wielka Brytania). W związku z tym, że główne pytanie badawcze dotyczy identyfikacji różnic i podobieństw między przypadkami – modeli pomocy rozwojowej rządów sub-narodowych – wybór przypadków bazuje na następujących kryteriach: (1) wybrane rządy sub-narodowe są częściami składowymi państw członkowskich Unii Europejskiej; (2) rządy te mają relatywnie wysoki stopień autonomii w stosunku do rządów centralnych; (3) rządy są aktywne na arenie międzynarodowej; (4) rządy te są strukturalnie i organizacyjnie zaangażowane w pomoc rozwojową; (5) rządy te rozwinęły jednostki administracyjne odpowiedzialne za pomoc rozwojową, jak również przeznaczają środki finansowe na politykę pomocy rozwojowej; (6) rządy te współpracują z różnymi aktorami w ramach pomocy rozwojowej, od lokalnych organizacji pozarządowych, po rządy centralne i organizacje międzynarodowe.

Badania oparte są o metodologię jakościową, co wymaga specjalnego podejścia do budowania pytań badawczych. Niniejsza praca wyodrębnia główne pytanie badawcze, jak również pytania pomocnicze. Główne pytanie badawcze brzmi: *jakie są modele pomocy rozwojowej rządów sub-narodowych z państwach UE?*. Pytania pomocnicze zostały podzielone odpowiednio na pytania o charakterze deskryptywno-eksploracyjnym, wyjaśniającym oraz zostały uzupełnione o pytania porównawcze, które wskazują na potencjalne podobieństwa i różnice między modelami. Zastosowanie metodologii badań jakościowych ma również przełożenie na formułowanie hipotez badawczych. W niniejszej pracy hipotezy służą jedynie wyznaczaniu kierunku badań, nie mają na celu testowania teorii (tzw. *putative propositions*). Bazując na głównym pytaniu badawczym oraz modelu teoretycznym prezentowanym w rozdziale pierwszym pracy, hipotezy sformułowane zostały w sposób, który odzwierciedla

wielowymiarowe ramy analizy (*multi-level framework of analysis*): wymiar europejski; wymiar państwowy; wymiar lokalny:

- **Hipoteza 1. Model zdecentralizowanej współpracy sterowanej przez UE w ramach *multi-level governance*:** rządy sub-narodowe są zaangażowane w międzynarodową pomoc rozwojową, co stanowi realizację *multi-level governance* w ramach polityki pomocy rozwojowej Unii Europejskiej
- **Hipoteza 2. Model kurateli państwowej:** rządy sub-narodowe są zaangażowane w międzynarodową pomoc rozwojową, co stanowi wkład do polityki na poziomie centralnym, tym samym nie są niezależnymi aktorami z oryginalnym wkładem
- **Hipoteza 3. Model tradycyjnego donatora:** rządy sub-narodowe prowadzą politykę pomocy rozwojowej w sposób niezależny od rządów centralnych, tym samym prezentując się jako pełnoprawni aktorzy na arenie międzynarodowej
- **Hipoteza 4. Model wspierania aktorów lokalnych:** rządy sub-narodowe rozwijają polityki pomocy rozwojowej celem ułatwienia partycypacji lokalnych aktorów w międzynarodowej współpracy rozwojowej.

Opierając się na założeniu, że wybór technik i metod badawczych powinien być następstwem pytania badawczego, technik i metody zostały wybrane jako korespondujące z jakościowym projektem badań. Badania zostały podzielone na dwie części: badania o charakterze teoretycznym (*onsite research*) i badania o charakterze empirycznym. Bazę dla badań empirycznych stanowią badania dokumentów; badania archiwalne; oraz przeprowadzone semi-ustrukturyzowane pogłębione wywiady z przedstawicielami rządów sub-narodowych, instytucji europejskich, lokalnych aktorów współpracujących z rządami sub-narodowymi w pomocy rozwojowej (25 wywiadów).

Praca została podzielona na pięć rozdziałów, które odzwierciedlają różne poziomy analizy czynników wpływających na politykę pomocy rozwojowej władz sub-narodowych. W poniższym projekcie badawczym przyjęto wielopoziomowe ramy analizy, które badają procesy polityczne na poziomie sub-narodowym: (1) poziom międzynarodowy, (2) poziom europejski, (3) poziom państwowy, (4) poziom lokalny. Pierwszy rozdział stanowi teoretyczne wprowadzenie do analizy. Na podstawie przeglądu literatury z wybranych dziedzin, rozdział pierwszy prezentuje model teoretyczny, który wprowadza cztery poziomy analizy. Rozdział drugi skupia się na zmianie w wymiarze międzynarodowym w kontekście zmiany paradygmatów polityki rozwojowej, a wraz z tym rosnącej roli rządów sub-narodowych; rozdział trzeci analizuje podejście Unii Europejskiej do zdecentralizowanej współpracy na rzecz rozwoju, które skierowane zostało do europejskich i pozaeuropejskich rządów lokalnych i regionalnych; rozdział czwarty podejmuje analizę relacji międzyrządowych między wybranymi władzami niższego szczebla i odpowiednimi rządami centralnymi, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań konstytucyjno-prawnych oraz podziału kompetencji we współpracy rozwojowej i jej

ewolucji; ostatni rozdział analizuje czynniki na poziomie lokalnym, w tym rolę nacjonalizmu regionalnego w kształtowaniu agendy międzynarodowej, rolę otoczenia instytucjonalnego i ram współpracy rozwojowej oraz współpracę z lokalnymi aktorami zaangażowanymi we współpracę na rzecz rozwoju (m.in. organizacje pozarządowe, gminy). W konkluzjach, rozprawa podsumowuje dotychczasową analizę i odpowiada na główne pytanie badawcze przedstawiając modele polityki współpracy rozwojowej wdrażane przez wybrane rządy sub-narodowe.

Konkluzje wskazują, że spośród proponowanych modeli żaden z badanych rządów sub-państwowych nie pasuje do hipotezy pierwszej i drugiej; dwa pasują do hipotezy trzeciej (Katalonia i Flandria); trzy pasują do hipotezy czwartej (Badenia-Wirtembergia, Hamburg, Walia); dwa z przypadków można opisać jako połączenie modelu z hipotezy trzeciej i czwartej (Szkocja, Walonia); jeden z przypadków jako połączenie modelu z hipotezy drugiej i czwartej (Bawaria).

15.09.2020, Kraków

Magdalena Kania