

Ewa Nowak

Agenda regionalnych polityk publicznych oraz opinia publiczna i media w Województwie Lubelskim : analiza agenda-setting

Polityka i Społeczeństwo nr 2 (12), 95-111

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ewa Nowak*

**AGENDA
REGIONALNYCH POLITYK PUBLICZNYCH
ORAZ OPINIA PUBLICZNA I MEDIA
W WOJEWÓDZTWIE LUBELSKIM.
ANALIZA AGENDA-SETTING**

Wprowadzenie

Pytanie o znaczenie opinii publicznej oraz preferencji obywateli dla decydowania o polityce oraz kształtowania polityk publicznych (resortowych) jest podstawową kwestią charakteryzującą stopień demokratyzacji (czy demokratyczności) systemu politycznego. Równie istotne w tym zakresie jest określenie roli mediów informacyjnych, jako reprezentantów opinii publicznej, w procesie podejmowania decyzji politycznych. Rozpatrywanie roli regionalnej opinii publicznej oraz mediów informacyjnych w procesie decyzyjnym na poziomie lokalnym może przynieść istotne informacje dotyczące tego, jak instytucje państwa i sfery publicznej rzeczywiście funkcjonują na najbardziej podstawowym poziomie politycznej rzeczywistości – czy wypełniają swoje zadania i realizują zakładane cele społeczne oraz w jakim zakresie jest to dokonywane. Zadawanie pytań o rodzaj popełnianych błędów może wskazywać „punkty” struktur decyzyjnych, w których należy wprowadzać zmiany. Celem takich analiz jest obserwowanie powiązań pomiędzy kluczowymi podmiotami sfery publicznej (obywatelami, decydentami politycznymi i przedstawicielami mediów) niejako u źródeł tej sfery, tam gdzie rodzą się podstawowe grupowe potrzeby, gdzie są one reprezentowane i zaspokajane lub ignorowane.

Proponowane opracowanie podejmuje temat regionalnych polityk publicznych, wykorzystując materiał empiryczny zebrany w województwie lubelskim w 2013 r. Celem analiz jest udzielenie odpowiedzi na

* Wydział Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, pl. Litewski 3, 20-080 Lublin, e-mail: terewa@gmail.com

take pytania, jak: czy i w jakim stopniu samorząd działa i podejmuje decyzje zgodnie z najbardziej kluczowymi potrzebami i interesami obywateli oraz czy i w jakim stopniu obywatele postrzegają decyzje władz samorządowych jako zgodne z ich najważniejszymi interesami; jaki jest zakres zdolności mediów do wywierania wpływu na decyzje władz samorządowych, a z drugiej strony, w jakim stopniu decyzje podejmowane przez władze regionu znajdują odzwierciedlenie w mediach regionalnych.

Podstawy teoretyczne i model analizy

Bazę koncepcyjną proponowanego opracowania tworzy teoria ustanawiania agendy (*agenda-setting*; McCombs 2008) oraz koncepcja responsywności politycznej nazywana także demokratyczną responsywnością (*democratic responsiveness*; Page, Shapiro 1983; Page 1994). Teoria i studia empiryczne dotyczące ustanawiania agendy pierwotnie dotyczyły wpływu mediów na opinię publiczną. Aby ten wpływ udowodnić, porównywano priorytety opinii publicznej i mediów informacyjnych. Studia te z upływem czasu angażowały coraz więcej badaczy i specjalistów, którzy poszerzali klasyczne podejście *agenda-setting* o nowe nurty i obszary zastosowania. Wyniki badań dowiodły, że określona zawartość i porządek kwestii w agendzie medialnej ma znaczenie także dla ustanawiania agendy politycznej. Dla niniejszej analizy podstawowe znaczenie ma nurt *policy agenda-setting* (ustanawianie agendy polityk publicznych; Cobb, Elder 1972; Jones, Baumgartner 2005; Baumgartner, Jones 2009). Badania typu *policy agenda-setting* zajmują się głównie definiowaniem i analizą czynników, które wpływają na kształtowanie agendy polityk publicznych, w tym także czynnika, jakim jest agenda medialna.

Warto w tym miejscu wyjaśnić sposób rozumienia polityk publicznych. Do najprostszych i najbardziej znanych należy definicja Thomasa Dye, zgodnie z którą polityki publiczne to wszystko to, co rząd postanawia robić lub nie robić (Dye 1972: 18). M. Howlett proponuje definicję, która określa polityki publiczne jako składające się ze świadomych wyborów rządu – decyzji politycznych, wyłączając przypadkowe działania oraz aktywność podmiotów prywatnych i organizacji pozarządowych. Uwzględnia się tu nie tylko decyzje „pozytywne”, ale także „negatywne” (brak decyzji), w sensie świadomego powstrzymywania się od decyzji w danej sprawie (np. w celu utrzymania status quo; Howlett 2011: 15). W kontekście regionalnym należy zatem rozumieć polityki publiczne jako zbiory decyzji dotyczących określonego obszaru w sensie przedmiotowym, np. ochrony zdrowia czy edukacji oraz obszaru w sensie terytorialnym, obejmującym teren województwa, powiatu czy gminy.

Ze względu na wieloznaczność określeń „agenda” i „kwestia”, które zarówno w niniejszym opracowaniu, jak i w literaturze z zakresu ustanawiania agendy (nurt badawczy *agenda-setting*; Dearing, Rogers 1996) są używane jako terminy, konieczne jest także zdefiniowanie tych pojęć, które są ze sobą bezpośrednio powiązane. Agenda jest to bowiem zestaw kwestii – tematów spraw, ułożonych hierarchicznie w zależności od zakresu uwagi poświęcanej danym kwestiom (tematom, problemom) przez decydentów w polityce (agenda polityczna, agenda polityk publicznych), przez media informacyjne (lub media innego typu; agenda medialna) oraz przez opinię publiczną (reprezentowaną przez wyniki badań opinii publicznej; agenda publiczna). Kwestia jest zatem częścią składową agend/y, samodzielną jednostką dotyczącą określonego problemu (*agenda item*), która podlega obserwacji badawczej. Np. kwestią może być zarówno kompleks problemów związanych z bezrobociem (i jego pozycja w agendzie publicznej czy medialnej), jak i decyzja Rady Ministrów RP, przykładowo rozporządzenie z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie Funduszu Gwarancyjnego, ale także kwestia związana z wypowiedzią danego polityka, np. wypowiedź lidera opozycji w Polsce Jarosława Kaczyńskiego na temat sytuacji międzynarodowej w Europie Środkowej oraz odpowiedzi innych polityków i komentarze obywateli i dziennikarzy dotyczące tej wypowiedzi. Dana kwestia może być zatem niekiedy trudna do wyodrębnienia czy oddzielenia od innych kwestii, może mieć charakter konkretny, merytoryczny (decyzja polityczna) lub symboliczny (wypowiedź polityczna) oraz może mieć zróżnicowany zakres (kompleksowy charakter kwestii bezrobocia i wyodrębniony charakter kwestii w formie decyzji Rady Ministrów, która jednakże również może obejmować zespół uwarunkowań i konsekwencji z nią związanych). Kwestia jest także często przedmiotem konfliktu pomiędzy różnymi grupami społecznymi, rządem a opozycją albo władzą i jej instytucjami a obywatelami (lub ich częścią). Spór ten zazwyczaj dotyczy dystrybucji dóbr lub wartości i jest także bezpośrednią przyczyną wchodzenia danej kwestii do agendy i uzyskiwania przez nią priorytetowych pozycji w agendzie.

Inną, o wiele ważniejszą konsekwencją kontrowersyjności kwestii oraz narastania sporu wokół niej jest transfer danej kwestii z agendy jednego rodzaju do agendy innego rodzaju, który określanym jest mianem ustanawiania agendy (*agenda-setting*) – proces przenoszenia się kwestii pomiędzy agendami. Najlepiej udowodniony jest transfer kwestii z agendy medialnej do publicznej, który polega na tym, że najpopularniejsze newsy przekazywane w mediach informacyjnych na eksponowanych pozycjach (np. pierwsza strona w gazecie, pierwszy news serwisów telewizyjnych lub internetowych) uzyskują po jakimś czasie (średnio po ok.

dwóch miesiącach) także wysoką pozycję w rankingu kwestii ważnych publicznie (agenda publiczna; McCombs 2008: 7–16). Stosunkowo dobrze udowodnione jest zachodzenie transferu pomiędzy agendą publiczną a agendą polityk publicznych (nurt badawczy *political/democratic responsiveness*; Soroka, Wlezień 2010). Najmłodszy kierunek badań z zakresu ustanawiania agendy, to *political/policy agenda-setting*, w ramach którego bada się głównie wpływ agendy medialnej na polityczną (Walgrave, Van Aelst 2006; Van Aelst, Walgrave 2011). Wpływ agendy politycznej na medialną uznaje się za oczywisty, ponieważ kwestie polityczne są tematem zdecydowanej większości przekazów mediów informacyjnych, natomiast nie jest to takie oczywiste, gdy rozpatrujemy politykę w znaczeniu *policy*, ponieważ przekazy medialne zazwyczaj słabo odzwierciedlają tzw. techniczną agendę instytucji państwa, złożoną z decyzji tworzących poszczególne polityki publiczne – resortowe. Jest to zatem temat, który wymaga podjęcia odrębnych badań.

W proponowanej analizie chodzi o studiowanie priorytetów polityk publicznych na szczeblu regionalnym – wojewódzkim, tzn. kwestii (spraw), których dotyczą decyzje polityczne władz regionu (*policy decisions*) podejmowane w ramach poszczególnych polityk. Większość prac z tego zakresu zajmuje się politykami krajowymi, np. polityką wobec przestępczości czy polityką ochrony środowiska (Pritchard, Berkovitz 1993; Trumbo 1995; Rushefsky, Patel 1998; Baumgartner 2001; Soroka 2002; Pump 2011), a prawie nie spotyka się takich studiów, które ujmują temat z perspektywy regionalnej, gdzie priorytety polityk mają kluczowe znaczenie dla rozwoju społeczności lokalnych.

Mechanizm wpływu mediów na agendę polityk wyjaśniają głównie badania amerykańskie i zachodnioeuropejskie. Według R. W. Cobba i C.D. Eldera (1972: 142–150; por. Vliegthart, Walgrave 2011: 321–342) media determinują „sukces” kwestii i ustanawiają agendę obywateli, a poprzez założony wpływ mediów na opinię publiczną wpływają także na działania polityków, którzy ze względu lub w obawie o określony wydźwięk relacji medialnych podejmują pewne decyzje i realizują określoną politykę. Media mogą w sposób sztuczny (nieuzasadniony przedmiotem sprawy) wzbudzić zainteresowanie kwestią oraz utrzymywać je, kiedy już została wywoływana. B. D. Jones i F. R. Baumgartner i (2005: 211; por. Strömbäck 2008: 228–246) uważają, że media mają wpływ na agendę polityczną w zakresie manipulowania oceną wagi danej informacji branżowej pod uwagę (lub nie) przez decydentów. Istotne jest zatem nagłośnienie kwestii, ale także powszechne przekonanie co do jej społecznej ważności oraz wskazanie konkretnej instytucji lub osoby, która jest odpowiedzialna za rozwiązanie danego problemu.

Koncepcja politycznej responsywności proponuje rodzaj studiów, które również zajmują się porównywaniem agend, ale w tym przypadku chodzi o zależność agendy politycznej od publicznej, tzn. o rozpatrywanie agendy polityk publicznych oraz kwestii i decyzji, które się na nią składają jako zmiennej zależnej w stosunku do opinii publicznej (zmiennej niezależnej; Soroka, Wlezień 2010). Operacjonalizacja tej koncepcji tworzy interesujące i użyteczne narzędzie służące do obserwacji zakresu demokratycznej responsywności, tj. stopnia, w jakim polityki publiczne są zbieżne z preferencjami obywateli. Poglądy obywateli – opinii publicznej w tym podejściu badawczym reprezentuje agenda publiczna jako zbiór priorytetów formułowanych przez określoną społeczność (krajową lub regionalną). Polityki publiczne reprezentują decyzje czy raczej ich przedmiot, podejmowane przez instytucje władzy wykonawczej lub legislacyjnej określonego szczebla (w prezentowanym opracowaniu są to decyzje podejmowane przez zarząd województwa). Określenie priorytetów polityk publicznych oraz opinii publicznej obowiązujących w danym czasie pozwala na przeprowadzenie analizy porównawczej i określenie zakresu zbieżności tych priorytetów, a w konsekwencji odpowiedź na pytanie o stopień, w jakim decyzje władcze są zgodne z aktualnymi preferencjami obywateli.

Responsywność to relacja pomiędzy artykułowanymi preferencjami i żądaniami opinii publicznej a korespondującymi z nimi decyzjami podejmowanymi przez rząd lub inną instytucję w formie legislacji i polityk publicznych. Responsywność ta może przybierać różne formy i zakresy, np. dane żądania mogą tylko uzyskać dostęp do decydentów (wiedza o preferencjach i żądaniach; *access responsiveness*) albo kolejno przechodzić przez następne stopnie zaawansowania politycznej responsywności (responsywność agendy polityk, responsywność decyzji w ramach polityk; Schumaker 1975: 495). B. Page i R. Y. Shapiro dowodzą, że rząd i parlament dążą do wyznaczania kierunków polityk publicznych w ten sposób, aby sukcesywnie zaspokajać potrzeby i żądania opinii publicznej. W nowszych badaniach wskazuje się, że politycy obserwują opinię publiczną nie tyle po to, aby kształtować polityki, ale raczej aby wiedzieć, w jaki sposób zaprezentować swoje wizerunki i plany politycznych reform (Jacobs, Shapiro 2000: 3–26). Ustalono również, że responsywność rządów i prowadzonych przez nie polityk zależy od takich czynników, jak: intensywność uwagi, którą opinia publiczna poświęca swoim priorytetom, zakres uwagi, którą rządzący są w stanie poświęcić danej kwestii, „opór instytucjonalny” – opór przed zmianami; pewien próg presji politycznej lub publicznej dotyczącej kwestii musi być uzyskany, aby ten opór przełamać (Bevan, Jennings 2012: 7–10).

Model badawczy i materiał empiryczny

W literaturze przedmiotu rzadko spotyka się studia łączące podejście *policy agenda-setting* oraz *democratic responsiveness*, chociaż są to właściwie dwie strony tego samego zjawiska, jak również zastosowanie ich do sfery instytucji samorządowych. Koncepcja *agenda-setting* bowiem bada wpływ opinii publicznej oraz mediów na polityki publiczne, zaś koncepcja politycznej responsywności wpływ opinii publicznej na polityki publiczne. Proponowany model analizy uwzględnia obydwie te podejścia i opiera się na bazie metodologicznej *agenda-setting* oraz *political responsiveness*, w ramach których gromadzi się dane tworzące agendę publiczną, medialną i agendę polityk publicznych oraz przeprowadza analizę porównawczą priorytetów tych agend. Za punkt wyjścia przyjęto opinię publiczną – agendę publiczną, która zgodnie z koncepcją demokratycznej responsywności i demokracji reprezentatywnej jest uznawana za kluczowy podmiot sfery publicznej (Glynn, Michael 2008). Priorytety społeczno-polityczne, wskazane przez ankietowanych mieszkańców województwa lubelskiego, były porównywane z priorytetami władz samorządowych oraz regionalnych mediów informacyjnych. Jako metody analizy zastosowano metodę ilościową – analizę statystyczną. Analiza statystyczna jest typową metodą stosowaną w studiach *agenda-setting* na pierwszym poziomie tej teorii, tj. w zakresie porównywania kwestii – priorytetów. Celem tej analizy było ustalenie zakresu zbieżności typów kwestii w ramach trzech obserwowanych agend – publicznej, medialnej i politycznej oraz prawdopodobieństwa wzajemnego wpływu tych agend, a w szczególności agendy publicznej i medialnej na agendę polityk (z zastrzeżeniem, że relatywnie krótki okres, z którego pochodzą dane, tj. trzy miesiące, uniemożliwia zastosowanie opóźnienia czasowego pomiędzy agendami a tym samym ustalenie ścisłych związków przyczynowych). Materiał empiryczny został zebrany w okresie od 1 sierpnia do 31 października 2013 r. poprzez zarejestrowanie i zakodowanie zawartości agendy regionalnych polityk publicznych, agendy publicznej oraz agendy medialnej. Próba badawcza składała się z następujących danych:

- tematów wszystkich decyzji podjętych podczas wszystkich posiedzeń Zarządu Województwa Lubelskiego w okresie sierpień – październik 2013 r. (632 decyzje);

- tematów wszystkich newsów opublikowanych w okresie sierpień – październik 2013 r. (oprócz niedziel) na stronach internetowych dziennika regionalnego: www.dziennikwschodni.pl oraz lubelskiego wydania

„Gazety Wyborczej”, www.lublin.gazeta.pl, jak również relacjonowanych w głównych wydaniach regionalnego telewizyjnego programu informacyjnego „Panorama Lubelska” (2016 newsów);

– wyników 248 ankiet wypełnionych za pomocą kwestionariusza on-line oraz zebranych osobiście, w których zadano ankietowanym pytania: 1) Jaki problem jest teraz zdaniem Pani/Pana najważniejszy dla województwa lubelskiego? 2) Jakim problemem przede wszystkim, zdaniem Pani/Pana, powinien się zająć samorząd województwa lubelskiego? Pozostałe pytania dotyczyły źródeł informacji na temat spraw dotyczących województwa lubelskiego oraz struktury demograficznej grupy osób badanych. Struktura ta była zróżnicowana i obejmowała osoby o różnej płci, wieku, wykształceniu i miejscu zamieszkania (na terenie województwa lubelskiego), o wysokim stopniu reprezentatywności w stosunku do ogółu mieszkańców regionu. Media regionalne, z których najczęściej korzystali ankietowani w celu uzyskania informacji na temat spraw regionu, to: „Dziennik Wschodni” i „Kurier Lubelski” oraz portale internetowe tych gazet, w tym także strona lublin.gazeta.pl, jak również Telewizja Regionalna TV Lublin, nieco mniej ankietowanych słuchało Radia Lublin. Oznacza to, że wybrane do analizy rodzaje mediów regionalnych należały do głównych źródeł informacji o regionie dla osób badanych.

Ranking kwestii i analiza agenda-setting

Poniżej przedstawione zostały trzy rankingi:

– ranking kwestii poruszanych na posiedzeniach Zarządu Województwa Lubelskiego i będących przedmiotem decyzji Zarządu (sierpień, wrzesień, październik 2013 r.);

– problemów uznawanych za najważniejsze przez ankietowanych mieszkańców województwa lubelskiego (sierpień, wrzesień, październik 2013 r.) oraz spraw, którymi ich zdaniem powinien zająć się Samorząd Województwa Lubelskiego (sierpień, wrzesień, październik 2013 r.);

– ranking kwestii – tematów – informacji medialnych (sierpień, wrzesień, październik 2013 r.), dotyczących województwa lubelskiego, poruszanych w regionalnych mediach informacyjnych („Panorama Lubelska” TVP Lublin, internetowe wydania prasy codziennej – „Dziennik Wschodni”, „Gazeta w Lublinie”).

Tabela 1. Agenda regionalnych polityk publicznych

Lp.	Rodzaj kwestii – przedmiot decyzji Zarządu Województwa Lubelskiego w okresie 01.08. – 31.10.2013 ¹	Liczba decyzji Zarządu Województwa Lubelskiego dot. danej kwestii	Ranking udziału procentowego kwestii
1	Kultura, edukacja i sport	99	15,64
2	Polityka regionalna	98	15,48
3	Kwestie organizacyjno-prawne	67	10,58
4	Europejski Fundusz Społeczny	66	10,43
5	Mienie i inwestycje	64	10,11
6	Polityka transportowa i drogownictwa	52	8,21
7	Zdrowie i polityka społeczna	36	5,69
8	Regionalny program operacyjny	32	5,06
9	Rolnictwo i środowisko	28	4,42
10	Promocja i turystyka	25	3,95
11	Finanse	25	3,95
12	Koordinacja projektów europejskich	17	2,69
13	Kontrola i audyt wewnętrzny	13	2,05
14	Gospodarka i innowacja	11	1,74
	Suma:	633	100%

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Agenda publiczna

Lp.	Ankieta - pytanie 1: Jaki problem jest teraz zdaniem Pani/Pana najważniejszy dla województwa lubelskiego?	Liczba odpowiedzi	Ranking udziału procentowego
1	Bezrobocie, brak miejsc pracy, szczególnie dla młodych ludzi	147	59,94
2	Drogi, komunikacja	82	25,63
3	Gospodarka, biznes, przemysł	21	6,56
4	Turystyka, sport, promocja regionu	15	4,69
5	Niskie zarobki, bieda, poprawa warunków życia	14	4,38
6	Inwestycje, infrastruktura	12	3,75
7	Odpływ młodych, wykształconych ludzi z regionu	8	2,50
8	Służba zdrowia i opieka społeczna	4	1,25
9	Rolnictwo	4	1,25
10	Korupcja	2	0,63
11	Inne	8	3,44
	suma:	317*	100%

¹ Rodzaje kwestii – polityk publicznych, będących przedmiotem decyzji Zarządu Województwa Lubelskiego, odpowiadają nazwom departamentów Urzędu Marszałkowskiego.

Lp.	Ankieta – pytanie 2: Jakim problemem przede wszystkim, zdaniem Pani/Pana, powinien się zająć Samorząd Województwa Lubelskiego?	Liczba odpowiedzi	Ranking udziału procentowego
1	Bezrobocie, brak miejsc pracy, szczególnie dla młodych ludzi	124	40
2	Drogi, komunikacja	71	22,90
3	Gospodarka, biznes, przemysł (ułatwienia dla przedsiębiorców)	32	10,32
4	Turystyka, sport, promocja regionu, rozwój kultury	20	6,45
5	Inwestycje, infrastruktura	12	3,87
6	Odpływ młodych, wykształconych ludzi z regionu	8	2,58
7	Niskie zarobki, bieda (poprawa warunków życia w relacji do innych regionów)	7	2,26
8	Służba zdrowia i opieka społeczna	5	1,61
9	Zwalczanie biurokracji	4	1,29
10	Rolnictwo	4	1,29
11	Korupcja	4	1,29
12	Edukacja i nauka	3	0,97
13	Inne	18	5,81
	suma:	310**	100%

* Liczba odpowiedzi różni się od liczby wypełnionych ankiet, ponieważ niektórzy respondenci wskazywali więcej niż jeden problem.

** Liczba odpowiedzi różni się od liczby wypełnionych ankiet, ponieważ niektórzy respondenci wskazywali więcej niż jeden problem, którymi powinien się zająć Samorząd Województwa Lubelskiego.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Agenda medialna

Lp.	Rodzaj kwestii – przedmiot relacji mediów regionalnych	Liczba newsów dot. danej kwestii	Ranking udziału procentowego
1	2	3	4
1	Kultura, edukacja, sport	467	23,16
2	Bezpieczeństwo, przestępstwa, wypadki, awarie	426	21,13
3	Transport i drogownictwo, w tym transport lotniczy	283	14,04
4	Mienie, inwestycje, remonty	192	9,52
5	Zdrowie i polityka społeczna	156	7,74
6	Gospodarka, biznes, przemysł, innowacje	126	6,25
7	Rolnictwo i środowisko	108	5,36
8	Wizerunek ludzi władzy / polityka	102	5,06
9	Promocja regionu i turystyka	73	3,62
10	Finanse i RPO	36	1,79

<i>I</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
11	Rynek pracy, bezrobocie	23	1,14
12	Współpraca międzynarodowa	3	0,15
13	Administracja	3	0,15
14	Inne	18	0,89
	suma:		

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki obserwacji – analizy statystycznej – wskazują, że:

- kwestie-tematy, którymi w największym zakresie (powyżej 10 proc. udziału w agendzie regionalnych polityk publicznych) w badanym okresie zajmował się Zarząd Województwa Lubelskiego, to sprawy w zakresie kompetencji:
 - Departamentu Kultury, Edukacji i Sportu – 15,64 proc.
 - Departamentu Polityki Regionalnej – 15,48 proc.
 - Departamentu Organizacyjno-Prawnego – 10,58 proc.
 - Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego – 10,43 proc.
 - Departamentu Mienia i Inwestycji – 10,11 proc.
- kwestie-tematy, które w badanym okresie uzyskały najmniej uwagi Zarządu Województwa, to sprawy w zakresie kompetencji Departamentu Gospodarki i Innowacji – 1,74 proc.
- kwestie-tematy, którymi najczęściej (powyżej 10 proc. udziału w agendzie medialnej) zajmowały się regionalne media informacyjne, to:
 - Kultura, edukacja, sport – 23,16 proc.
 - Bezpieczeństwo, przestępstwa, wypadki, awarie – 21,13 proc.
 - Transport i drogownictwo, w tym transport lotniczy – 14,04 proc.
- kwestie-tematy, które uzyskały najmniej uwagi mediów informacyjnych, to współpraca międzynarodowa regionu (0,15 proc.) oraz administracja (0,15 proc.); trzecią pozycję od końca zajmuje temat: rynek pracy i bezrobocie (1,14 proc.);
- kwestie-problemy, które zostały uznane za najważniejsze (powyżej 5 proc. agendy publicznej) przez ankietowanych mieszkańców województwa lubelskiego, to:
 - Bezrobocie, brak miejsc pracy, szczególnie dla młodych ludzi – 59,94 proc.
 - Drogi, komunikacja – 25,63 proc.
 - Gospodarka, biznes, przemysł – 6,56 proc.
 - problemem, który wskazało najmniej ankietowanych, była korrupcja (0,63 proc.);
 - najważniejsze problemy (powyżej 5 proc. agendy publicznej, którymi, zdaniem ankietowanych, powinien zająć się Samorząd Województwa Lubelskiego, to:

- Bezrobocie, brak miejsc pracy, szczególnie dla młodych ludzi – 40 proc.
- Drogi, komunikacja – 22,90 proc.
- Gospodarka, biznes, przemysł (ułatwienia dla przedsiębiorców) – 10,32 proc., turystyka, sport, promocja regionu, rozwój kultury – 6,45 proc.
 - problemem, którym powinien zająć się samorząd, a który wskazało najmniej ankietowanych, była edukacja i nauka – 0,97 proc.

Wyniki uzyskiwane w poszczególnych miesiącach wykazywały znaczące podobieństwa, co oznacza, że pokazują względnie trwałe trendy i prawidłowości odnośnie do trzech obserwowanych agend oraz że rezultaty te nie są przypadkowe i mogą być ekstrapolowane na populację mieszkańców województwa lubelskiego.

Biorąc pod uwagę zarówno trzy okresy – miesiące prowadzenia obserwacji, jak i cały trzymiesięczny okres, badane agendy polityk publicznych, medialna i publiczna, charakteryzują się znaczącą rozbieżnością. Wyniki obserwacji wskazują, że władze regionalne – biorąc pod uwagę przedmiot podejmowanych decyzji – nie są responsywne w stosunku do najważniejszych problemów i interesów obywateli. Wynika to zarówno z przedmiotu decyzji Zarządu (polityka społeczna razem ze zdrowiem to 5,69 proc. agendy, a gospodarka i innowacje to 1,74 proc.), jak i wypowiedzi ankietowanych, którzy wskazują brak miejsc pracy jako główny problem regionu (pyt. 1 ankiety) oraz problem, którym samorząd powinien zająć się w pierwszej kolejności (pyt. 2 ankiety).

Temat rynku pracy i bezrobocia nie był priorytetem dla Zarządu Województwa Lubelskiego w analizowanym okresie. Problemu bezrobocia dotyczyło kilkanaście uchwał Zarządu zaproponowanych przez Departament EFS. W nieco większym stopniu odzwierciedlały one potrzeby mieszkańców związane z transportem i komunikacją (szósty temat w agendzie polityki i drugi w agendzie publicznej) oraz inwestycjami i infrastrukturą (piąty temat w agendzie polityki i piąty i szósty w agendzie publicznej)². Ogólna obserwacja agendy polityk publicznych wskazuje na przewagę

² Zgodnie z Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 1990, nr 16, poz. 95, tekst jednolity DzU 2013, poz. 594) do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów; art. 7 p. 1, 3) a wymienia w szczególności między innymi ochronę zdrowia i pomoc społeczną, politykę prorodzinną, sprawy dróg i ulic oraz transportu zbiorowego. Choć ten sam artykuł nie precyzuje bezpośrednio zadań związanych z problemami pracy i bezrobocia, to jednocześnie stanowi on, że: zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy; ponadto, należy zwrócić uwagę na znaczne wzmocnienie samorządu województwa w związku z Ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 175, poz. 1457).

działań związanych z bieżącym administrowaniem w regionie nad aktywnością mającą na celu wdrażanie priorytetów strategii województwa, które sformułowano w następujący sposób:

„Proponuje się, aby priorytetowymi kierunkami rozwoju województwa w latach 2006–2020 były:

1. Wzrost konkurencyjności regionalnej gospodarki oraz poprawa jej zdolności do tworzenia trwałych miejsc pracy;
2. Rozwój nowoczesnego społeczeństwa i zasobów ludzkich dostosowanych do wymogów gospodarki opartej na wiedzy;
3. Poprawa atrakcyjności i spójności terytorialnej województwa lubelskiego;
4. Rozwój współpracy międzyregionalnej oraz zwiększenie efektywności polityki regionalnej Województwa” (*Założenia aktualizacji strategii rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006–2020*).

Także agenda medialna w bardzo niewielkim stopniu odzwierciedla agendę publiczną. Priorytety agendy publicznej – bezrobocie i brak pracy dla młodych ludzi – są tematem bardzo rzadko podejmowanym w regionalnych mediach informacyjnych (na 11. miejscu agendy medialnej; 1,14 proc.). Z kolei najbardziej popularny temat newsów – kultura, edukacja, sport – oprócz sportu (w ramach priorytetu czwartego; pyt. 1 ankiety) nie znalazła odzwierciedlenia wśród problemów uważanych za najważniejsze dla regionu, zaś wśród agendy spraw, którymi powinien zająć się samorząd, znajduje się na 4. i na 12. miejscu agendy (pyt. 2 ankiety). Większą spójność można zaobserwować dla tematu gospodarka, biznes, przemysł, który był trzecim z kolei w agendzie publicznej oraz szóstym w agendzie medialnej. Podobnie jest dla tematu drugiego w agendzie publicznej – drogi, komunikacja (25,63 proc./22,90) oraz tematu trzeciego w agendzie medialnej (14,04 proc.). Tradycyjnie medialny temat wypadków, przestępstw i innych zdarzeń związanych z bezpieczeństwem nie znajduje odzwierciedlenia w odpowiedziach ankietowanych, którzy nie czują zagrożenia swojego bezpieczeństwa i nie wskazują go jako problemu priorytetowego.

Relatywnie największą spójność można zaobserwować pomiędzy agendą medialną i agendą polityk. W obydwu agendach na pierwszym miejscu znajdują się kwestie kultury, edukacji i sportu (agenda polityk 15,64 proc.; agenda medialna 23,16 proc.). Należy jednakże zauważyć, że nie wynika to z faktu, iż media regionalne zwyczajowo relacjonują sprawy rozstrzygane na posiedzeniach zarządu, ale raczej że wymieniona problematyka leży w gestii największego zainteresowania mediów w ogóle, a w danym okresie pokryła się z tematami kwestii decydowanych przez samorząd. Może to oznaczać, że agenda medialna wpłynęła

na skład agendy polityk, a priorytety polityk mogą wynikać z wpływu mediów i wrażenia decydentów, że tematy medialne odzwierciedlają preferencje obywateli, ale tendencja ta wymaga jeszcze weryfikacji w dalszych badaniach.

Zainteresowanie mediów tematem kultury, edukacji i sportu jest zrozumiałe w przypadku mediów informacyjnych, które odzwierciedlają specyfikę Lublina jako ośrodka akademickiego, gromadzącego rzesze studentów, którzy mogą być zainteresowani uczestnictwem i korzystaniem z dóbr kultury. Natomiast jeśli chodzi o przedmiot decyzji w zakresie polityk publicznych, wydaje się, że kwestie kultury, edukacji i sportu, biorąc pod uwagę kluczowe problemy regionu (niski rozwój gospodarczy, problemy ze znalezieniem pracy, zwłaszcza dla licznych absolwentów lubelskich uczelni), powinny ustąpić miejsca kwestiom związanym z przedsiębiorczością, rynkiem pracy i takimi inwestycjami, które mogą pobudzić rozwój regionu i rynku pracy. Ze szczegółowej obserwacji przedmiotu decyzji Zarządu Województwa Lubelskiego wynika, co prawda, że są to sprawy, którymi Zarząd się zajmuje, ale nie mają one charakteru priorytetowego, jeśli chodzi o liczbę decyzji, a tym samym aktywność i czas poświęcany tym problemom. Natomiast okres trzech miesięcy może w tym przypadku nie być wystarczający dla formułowania szerszych wniosków dotyczących regionalnych polityk publicznych i wymaga kontynuowania badań.

Konkluzje

Z zaprezentowanych wyżej analiz zawartości agendy publicznej, agendy polityk publicznych i agendy medialnej wynikają następujące istotne wnioski dotyczące współzależności bądź rozbieżności pomiędzy tymi agendami:

- wnioski w zakresie zależności/rozbieżności w relacji agenda polityk publicznych – agenda publiczna to przede wszystkim:
 - relatywnie niska aktywność kluczowych departamentów – Gospodarki i Innowacji oraz Rolnictwa i Środowiska, biorąc pod uwagę zarówno priorytety agendy publicznej, i jak i założenia strategii województwa (priorytetem pierwszym w założeniach tej strategii jest „Wzrost konkurencyjności regionalnej gospodarki oraz poprawa jej zdolności do tworzenia trwałych miejsc pracy”; zaś pierwszy cel operacyjny to „Restrukturyzacja regionalnej gospodarki i dostosowanie jej do reguł wspólnego rynku”; *Założenia aktualizacji strategii rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006–2020*).
 - inne wnioski są związane z faktem, że chociaż Zarząd Województwa Lubelskiego zajmuje się problemami, które są najważniejsze dla oby-

- wateli, to jednak w niewielkim stopniu odczuwają oni skutki tych działań i przedsięwzięć;
- w zakresie relacji opinia publiczna – polityki publiczne nie zostały zaobserwowane istotne zależności, a raczej znacząca rozbieżność przedmiotu obydwu agend, co oznacza, że kluczowe preferencje opinii publicznej nie są w wystarczającym stopniu uwzględniane przez decydentów ani też podejmowane przez decydentów działania nie są dostatecznie zauważane przez obywateli;
 - wnioski w zakresie zależności/rozbieżności w relacji agenda medialna – agenda polityk publicznych:
 - dotyczą polityki informacyjnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego – planowane i realizowane projekty i przedsięwzięcia nie są w dostatecznym stopniu widoczne w mediach regionalnych. Może to być związane bądź z brakiem zainteresowania samych mediów sprawami, które są skomplikowane i mają charakter techniczny, ale też z faktem, że informacje o sprawach istotnych dla województwa i mieszkańców nie zostały przekazane – w odpowiedniej formie – przedstawicielom mediów;
 - niska aktywność i obecność medialna przedstawicieli samorządu województwa w zakresie kluczowych problemów – bezrobocie, rozwój gospodarczy, relatywnie wyższy poziom widoczności działań kulturalno-edukacyjnych, które jednakże nie są priorytetowe dla opinii publicznej (problemy analityczne stwarza szeroki zakres tematyczny kwestii rozstrzyganych w Departamencie Polityki Regionalnej oraz Departamencie Regionalnego Programu Operacyjnego, które częściowo uwzględniają kwestie związane z bezrobociem);
 - w zakresie relacji regionalne media informacyjne – polityki publiczne daje się zaobserwować większy stopień zbieżności przedmiotu agend niż dla agendy publicznej i agendy polityk, ponieważ priorytetem obydwu agend są kwestie związane z kulturą, edukacją i sportem.

Posumowanie

Ustanawianie agendy ma charakter procesu politycznego, jest widocznym przejawem władzy politycznej – aktorzy polityczni muszą podejmować aktywne działania mające na celu wprowadzenie kwestii do agendy (np. rządowej, parlamentarnej), jeśli chcą wprowadzić zmiany w poszczególnych politykach (i w polityce w ogóle) lub nie dopuścić do wprowadzenia kwestii do agendy. Dystrybucja uwagi poświęcanej poszczególnym kwestiom ma zatem zasadnicze znaczenie dla uprawiania polityki i sprawowania władzy. Rozdzielanie zainteresowania dotyczą-

cego poszczególnych problemów ma z kolei bezpośredni związek z rolą mediów, które powinny (re)prezentować kwestie ważne dla opinii publicznej. W przypadku obserwowanych agend rozłożenie uwagi – rozdzielonej pomiędzy poszczególne kwestie i tematy – pokazuje wyraźny rozdźwięk pomiędzy agendą polityk a agendą publiczną, inaczej mówiąc pomiędzy władzą a obywatelami. To, co jest najpoważniejszym problemem dla zdecydowanej większości obywateli (bezrobocie), a jednocześnie odzwierciedla rzeczywistą sytuację w regionie³, nie uzyskuje ani należytej uwagi, a co za tym idzie, dostatecznej aktywności ze strony instytucji samorządu terytorialnego. Priorytetami opinii publicznej nie są zbytnio zainteresowane także regionalne media informacyjne, koncentrując się raczej na lżejszych tematach kulturalnych lub sensacyjnych. Obserwacje te nie są prawdopodobnie wyjątkiem charakterystycznym dla badanego regionu, ale wydają się dotyczyć także krajowego wymiaru sfery publicznej oraz kluczowych problemów związanych ze spójnością tej sfery.

Bibliografia

Akty prawne i raporty

Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2013, red. M. Nowicki, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Instytut Konrada Adenauera, Gdańsk 2013, http://www.kas.de/wf/doc/kas_36401-1522-8-30.pdf?131223151246 (02.09.2013).

Bezrobotni oraz stopa bezrobocia wg województw, podregionów i powiatów – grudzień 2013, Główny Urząd Statystyczny, http://old.stat.gov.pl/gus/5840_1487_PLK_HTML.htm?action=show_arChile (02.09.2014).

Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. DzU 1990, nr 16, poz. 95 (tekst jednolity DzU 2013, poz. 594).

Ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw z dnia 8 lipca 2005 r. DzU nr 175, poz. 1457.

³ Niekorzystnej dla obywateli sytuacji gospodarczej, transportowej i dotyczącej rynku pracy w regionie dowodzą raporty GUS i instytucji badawczych, zawierające wskaźniki statystyczne: stopa bezrobocia w województwie lubelskim pod koniec 2013 r. wynosiła 14,4 proc, a w niektórych podregionach sięgała 16–17 proc. (podregion chełmsko-zamojski i bialski); dla porównania średnia stopa bezrobocia w Polsce w tym czasie wynosiła 13,4 (*Bezrobotni oraz stopa bezrobocia wg województw, podregionów i powiatów – grudzień 2013*, Główny Urząd Statystyczny, http://old.stat.gov.pl/gus/5840_1487_PLK_HTML.htm?action=show_archive, 02.09.2014). Zgodnie z raportem: *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2013* (red. M. Nowicki, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Instytut Konrada Adenauera, Gdańsk 2013, http://www.kas.de/wf/doc/kas_36401-1522-8-30.pdf?131223151246, 02.09.2014), województwo lubelskie znalazło się na drugim od końca miejscu (za podlaskim) w rankingu atrakcyjności inwestycyjnej, zaś na trzecim od końca miejscu w rankingu ze względu na dostępność transportową (za podkarpackim i podlaskim).

Opracowania

- Baumgartner F.R., 2001, *Policy agendas* [w:] *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences: Political Science*, red. N.J. Smelser, P.B. Baltes, New York.
- Baumgartner F.R., Jones B.D., 2009, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago.
- Bevan S., Jennings W., 2012, *Representation, Agendas and Institutions*, Paper presented at the Annual Meeting of the Comparative Agendas Project, Reims.
- Cobb R.W., Elder C.D., 1972, *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Boston.
- Dearing J.W., Rogers E.M., 1996, *Agenda-Setting. Communication Concepts 6*, London.
- Dye T., 1972, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs.
- Glynn C.J., Michael E.H., *Public Opinion* [w:] *The International Encyclopedia of Communication*, red. W. Donsbach, http://www.communicationencyclopedia.com/subscriber/tocnode.html?id=g9781405131995_yr2013_chunk_g978140513199521_ss124-1 (14.11.2013).
- Howlett M., 2011, *Designing Public Policies. Principles and instruments*, New York.
- Jacobs L.R., Shapiro R.Y., 2000, *Politicians Don't Pander. Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*, Chicago.
- Jones B.D., Baumgartner F.R., 2005, *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*, Chicago.
- McCombs M., 2008, *Ustanawianie agendy. Media masowe i opinia publiczna*, Kraków.
- Page B., 1994, *Democratic Responsiveness? Untangling the Links Between Public Opinion and Policy*, „Political Science and Politics”, Vol. 27.
- Page B., Shapiro R.Y., 1983, *Effects of Public Opinion on Policy*, „American Political Science Review”, Vol. 77.
- Pritchard D., Berkovitz D., 1993, *The Limits of Agenda-Setting: the Press and Political Responses to Crime in the United States, 1950–1980*, „International Journal of Public Opinion Research”, Vol. 5(1).
- Pump B., 2011, *Beyond Metaphors: New Research on Agendas in the Policy Process*, „The Policy Studies Journal”, Vol. 39(1).
- Rushefsky M.R., Patel K., 1998, *Politics, Power & Policy Making: The Case of Health Care Reform in the 1990s*, New York.
- Schumaker P.D., 1975, *Policy Responsiveness to Protest Groups Demands*, „Journal of Politics”, Vol. 37.
- Soroka S.N., 2001, *Agenda-setting dynamics in Canada*, Vancouver.
- Soroka S.N., Wlezien C., 2010, *Degrees of Democracy. Politics, Public Opinion and Policy*, New York.
- Strömbäck J., 2008, *Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics*, „The International Journal of Press/Politics”, Vol. 13 (3).
- Trumbo C., 1995, *Longitudinal Modelling of Public Issues: An Application of the Agenda-Setting Process to the Issue of Global Warming*, „Journalism and Mass Communication Monographs”, Vol. 152.
- Van Aelst P., Walgrave S., 2011, *Minimal or Massive? The Political Agenda-Setting Power of the Mass Media According to different Methods*, „The International Journal of Press/Politics”, Vol. 16 (3).
- Vliegienthart R., Walgrave S., 2011, *When media matter for politics. Partisan moderators of mass media's agenda-setting influence on Parliament in Belgium*, „Party Politics”, Vol. 17.

Walgrave S., Van Aelst P., 2006, *The Contingency of the Mass Media's Political Agenda Setting Power: Toward a Preliminary Theory*, „Journal of Communication”, Vol. 56.

Założenia aktualizacji strategii rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006–2020, Zarząd Województwa Lubelskiego, listopad 2004, <http://www.um.bip.lublin.pl/index.php?id=564> (02.12.2013).

**THE AGENDA OF REGIONAL PUBLIC POLICIES, PUBLIC OPINION
AND NEWS MEDIA IN THE LUBLIN VOIVODESHIP:
THE AGENDA-SETTING ANALYSIS**

Abstract

In the proposed study consideration is given to the problem of the interdependency and distinction of priorities of public opinion, news media and public policies on the local level. The theoretical and methodological basis of the paper consists of the agenda-setting and political responsiveness approaches. The empirical data is divided into three agendas: public, media and policy, which were analysed using comparative statistical analysis. The conclusions pointed at the substantial distinction of the priorities formulated by public opinion and the policies implemented by local government and, to a certain extent, at the interdependency between the news media and local public policy agenda.

Key words: public opinion, news media, local public policies, agenda-setting, political responsiveness.