

دور استطلاعات الرأي العام فى صنع السياسات العامة

بحث مقدّم إلى

مؤتمر القاهرة الدولى حول الرأي العام: استطلاعات الرأي
العام واتخاذ القرار: النظرية والتطبيق

إعداد

صدفة محمد محمود

نجوان فاروق شيعه



محاوَر العرض

◆ مقدمة

◆ الإطار النظري لدراسة العلاقة بين نتائج استطلاعات الرأي العام والسياسة العامة

◆ استطلاعات الرأي العام ومراحل إعداد السياسة العامة

◆ الأشكال المختلفة لاستخدام متخذى القرار لنتائج استطلاعات الرأي العام

◆ خاتمة

مقدمة

◆ يُعدُّ تحديد العلاقة بين اتجاهات الرأي العام – كما تعكسها نتائج استطلاعات الرأي العام - والسياسة العامة من القضايا الهامة، نظراً لتأثيراتها بالغة الأهمية في دفع عملية الإصلاح السياسي، وفي تحديد طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع، وكذلك تحديد مدى ديمقراطية عملية صنع السياسات.

◆ أثارت قضية العلاقة بين استطلاعات الرأي العام والسياسة العامة جدلاً واسعاً بين الباحثين والمتخصصين في حقل العلوم الاجتماعية بصفة عامة، والعلوم السياسية بصفة خاصة، كما حظيت باهتمام كبير من جانب المؤسسات السياسية والإعلامية.

تسعى الدراسة إلى استجلاء طبيعة واتجاه العلاقة بين نتائج استطلاعات الرأى العام والسياسات العامة، وذلك من خلال الإجابة على عدد من التساؤلات الرئيسة، وهى:

- ما هى طبيعة العلاقة بين السياسات العامة واتجاهات الرأى العام، كما تعكسها نتائج استطلاعات الرأى العام؟
- فى ظل أية ظروف وأى سياق سياسى اجتماعى يمكن أن يكون لنتائج استطلاعات الرأى العام تأثيراً على السياسات العامة؟ أو بمعنى آخر متى يقود متخذى القرار الرأى العام؟ ومتى يتبع متخذى القرار الرأى العام؟.
- هل تزداد أهمية نتائج استطلاعات الرأى العام فى مرحلة معينة من مراحل صنع السياسات العامة؟.
- ما هى الأشكال المختلفة لاستخدام متخذى القرار لنتائج استطلاعات الرأى العام؟ أو بعبارة أخرى كيف يتعامل متخذو القرار مع نتائج استطلاعات الرأى العام؟

القسم الأول
الإطار النظري لدراسة العلاقة بين استطلاعات
الرأى العام والسياسة العامة
النظريات والتيارات الفكرية



الإطار النظري لدراسة العلاقة بين نتائج استطلاعات الرأي العام والسياسة العامة

النظريات والتيارات الفكرية

◆ برغم استمرارية الاهتمام بدراسة طبيعة واتجاه العلاقة بين اتجاهات الرأي العام، كما تكشف عنها نتائج استطلاعات الرأي العام والسياسة العامة منذ بدء قياسات الرأي العام، فإن أبعاد هذه القضية، أو كيفية إثارتها، أو نقاط الارتكاز في تناولها، اختلفت من حقبة تاريخية إلى أخرى، ومن مدرسة فكرية إلى أخرى

◆ هناك ثلاثة تيارات ومدارس فكرية اهتمت بدراسة طبيعة واتجاه العلاقة بين اتجاهات الرأي العام والسياسة العامة

◆ قام أنصار كل تيار فكري بطرح عدد من المقولات والأطروحات الرئيسية، والحجج النظرية دفاعاً عن الآراء التي يتبنونها

التيارات الثلاثة فى دراسة طبيعة واتجاه العلاقة بين استطلاعات الرأى العام والسياسة العامة

- ◆ التيار الأول: محدودية تأثير استطلاعات الرأى العام على السياسة العامة.
- ◆ التيار الثانى: دور محورى لاستطلاعات الرأى العام فى عملية صنع السياسة العامة.
- ◆ التيار الثالث: العلاقة بين استطلاعات الرأى العام والسياسة العامة ليست أحادية الاتجاه، بل متعددة الأبعاد.

التيار الأول

محدودية تأثير نتائج استطلاعات الرأي العام على السياسة العامة

- ◆ يقف أنصار هذا التيار موقفاً متشائماً فيما يتعلق بطبيعة العلاقة بين اتجاهات الرأي العام – معبراً عنها في نتائج استطلاعات الرأي العام - والسياسات العامة
- ◆ بلور أنصار هذا التيار عدة نظريات، وكان من أبرزها نظريات عدم الاستجابة
- ◆ توصلت هذه النظريات إلى أن استطلاعات الرأي العام تمارس تأثيراً محدوداً على صانعي القرار، وأن النخبة السياسية قادرة على تغيير الرأي العام كي يتوافق مع السياسات التي يتبنونها، أكثر من تغيير سياستها لتتوافق مع تفضيلات الرأي العام

أسباب ضعف تأثير استطلاعات الرأي العام على متخذي

القرار

◆ يشير أنصار نظريات عدم الاستجابة إلى أن هناك عدد من المتغيرات والعوامل التي تقف وراء ضعف تأثير استطلاعات الرأي العام على السياسات العامة، ومنها:

- طبيعة الرأي العام

- الجوانب المنهجية المتعلقة بإجراء استطلاعات الرأي العام

- موقف النخبة السياسية من استطلاعات الرأي العام، وكيفية استخدامهم لنتائجها

- طبيعة النظام السياسي

التيار الثانى

دور مؤثر لاستطلاعات الرأى العام على السياسة العامة

- ◆ يؤكد أنصار هذا التيار على أهمية الدور الذى تقوم به استطلاعات الرأى العام فى دعم متخذى القرار وصانعى السياسات العامة. كما يرون أن استطلاعات الرأى العام هى بمثابة استفتاء مستمر على سياسات الحكومة، وتعبير صادق عن الإرادة الشعبية
- ◆ تخلق نتائج استطلاعات الرأى العام قيوداً على صانعى السياسات العامة، كما تمثل مصدر ضغط على متخذى القرار من أجل الاستجابة لمطالب المواطنين
- ◆ بلور أنصار هذا التيار عدة نظريات، كان من أهمها نظريات الاستجابة الديمقراطية "النظريات الاستجابية"

أسباب فعالية تأثير استطلاعات الرأي العام في عملية صنع السياسات العامة

- ◆ حاول أنصار هذا التيار تفنيد الحجج والأطروحات النظرية التي ساقها أنصار التيار القائل بمحدودية تأثير استطلاعات الرأي العام على السياسية العامة، كما قاموا بطرح بعض الحجج التي تؤكد على أهمية استطلاعات الرأي العام في توصيل آراء المواطنين لمتخذي القرار، وفي التأثير على السياسات العامة، وذلك على النحو التالي:
- ◆ الرأي العام الذي يتم التعبير عنه في استطلاعات الرأي العام هو رأي حقيقي
- ◆ تسهم استطلاعات الرأي العام في دفع متخذي القرار إلى الاستجابة لمطالب الرأي العام
- ◆ يستجيب متخذو القرار لمطالب الرأي العام

التيار الثالث

العلاقة بين استطلاعات الرأي العام والسياسة العامة علاقة جدلية ونسبية

◆ إذا كان التأثير الكبير أو التأثير المحدود للرأي العام على السياسة العامة هما المحوران الرئيسيان للنقاش الدائر حول العلاقة بين السياسة العامة والرأي العام فهناك رؤية ثالثة ترى ضرورة النظر إلى علاقة الرأي العام بالسياسة العامة من منظور متعدد وليس أحادي الاتجاه.. فالعلاقة بينهما ليست علاقة صفرية Zero – Sum Game

◆ تقوم دراسة العلاقة بين الرأي العام والسياسة العامة على ركيزتين: الأولى تتعلق بالجانب الموضوعي والمرتبط بالظروف التي في ظلها تستجيب النخبة للرأي العام، والثانية: الجانب الأخلاقي / المعياري، والذي يرتبط بما إذا كان من المقبول أن يتجاهل المسؤولون الرأي العام؟ أم أنه من الأفضل يوجه الرأي العام متخذى القرار

العوامل والمتغيرات الوسيطة التي تشكّل طبيعة واتجاه العلاقة بين استطلاعات الرأي العام والسياسة العامة

العلاقة بين استطلاعات الرأي العام والسياسة العامة هي علاقة معقدة ومتعددة الأبعاد، وتعتمد على العديد من العوامل والمتغيرات الوسيطة، ومنها:

- طبيعة الرأي العام
- أهمية القضية
- مجال السياسة
- متغير الوقت / عامل الزمن
- دور جماعات المصالح والأحزاب السياسية والنخب الاقتصادية
- كيفية فهم الفاعلين السياسيين لنتائج استطلاعات الرأي العام

القسم الثانى

استطلاعات الرأى العام ومراحل إعداد

السياسة العامة



استطلاعات الرأي العام ومراحل إعداد السياسة العامة

السؤال هنا ما موقع الرأي العام فى عملية صنع السياسة العامة ؟

فى هذا الصدد هناك اتجاهين كليهما متطرف فى تقدير مدى تأثير الرأي العام على صنع السياسة العامة:

الاتجاه الأول يرى عدم وجود تأثير للرأي العام فى عملية صنع السياسة العامة، وأن دور المواطن منحسر فحسب فى اختياره لصانعى السياسة، وأن النخب والمؤسسات السياسية لها التأثير الأكبر فى عملية تشكيل السياسة العامة. يستند هذا الاتجاه إلى تعقد اتجاهات الجمهور وبالتالي صعوبة إقامة علاقة سببية بين الرأي العام وصنع السياسة العامة.

الاتجاه الثانى: يرى أن تأثير الرأي العام فى عملية صنع السياسة قائم، بل أن ذلك التأثير يتعدى الأولويات إلى التفاصيل وطرق التنفيذ.

استطلاعات الرأي العام ومراحل إعداد السياسة العامة

ما تجدر الإشارة إليه أن تأثير الجمهور على السياسة العامة جزء من عملية تفاعلية تبادلية يؤثر فيها الساسة وعدد من الفاعلين الآخرين.

ويرى Shapiro & Jacobs أن دراسة هذه العملية التفاعلية يتطلب إتباع أسلوب السلاسل الزمنية لتحليل العلاقة التفاعلية ومعرفة أثر كل طرف على الآخر، وذلك باستكشاف هل التغيير فى رأى حدث بعد التغيير فى السياسة أم قبلها، وذلك من خلال مقارنة التغيرات التى تطرأ على تفضيلات الجمهور بالتغيير فى السياسة العامة على مدار فترة طويلة نسبياً وليس بخفى علينا أن هذا الأمر يحتاج إلى كم كبير من البيانات عبر فترة زمنية طويلة

استطلاعات الرأي العام ومراحل إعداد السياسة العامة

السياسات العامة: "مجموعة من القرارات والقوانين والخطط والبرامج التي تتخذها الدولة لحل مشكلة معينة أو لمنع حدوث مشكلة ما تهم قطاع عريض من الناس.

رغم أن التعريف يشير إلى أن الفاعل الأساسي هو الدولة إلا أن هناك تفاعلات مسبقة بين عدد من الفاعلين مثل جماعات المصالح والأحزاب والرأي العام، وفي بعض الأحيان يكون هناك تأثير للقوى الخارجية.

وفقاً لنظرية " الجماعة " فالسياسات العامة هي توازن بين الجماعات، هذا التوازن يتحدد بالنفوذ النسبي لكل جماعة.

أما وفقاً لنظرية النظم فهي أحد مخرجات النظام السياسي، وهي بمثابة استجابة النظام للمدخلات الصادرة إليه من البيئة الخارجية

استطلاعات الرأي العام ومراحل إعداد السياسة العامة

وحتى يتسنى لصانعي السياسات اختيار السياسة الرشيدة يجب عليهم التعرف على كافة قيم المجتمع ، وبدائل السياسات المتاحة، وآثار كل بديل، وحساب الفرق بين القيم المجتمعية المتحققة والمضحي بها على مستوى كل بديل، ثم اختيار أكثر البدائل رشداً وكفاية (كفاءة) في تحقيق الأهداف.

تتفاوت درجة اشتراك المؤسسات السياسية في رسم السياسات العامة من نظام لآخر بل، ومن حقبة تاريخية لأخرى داخل نفس النظام.

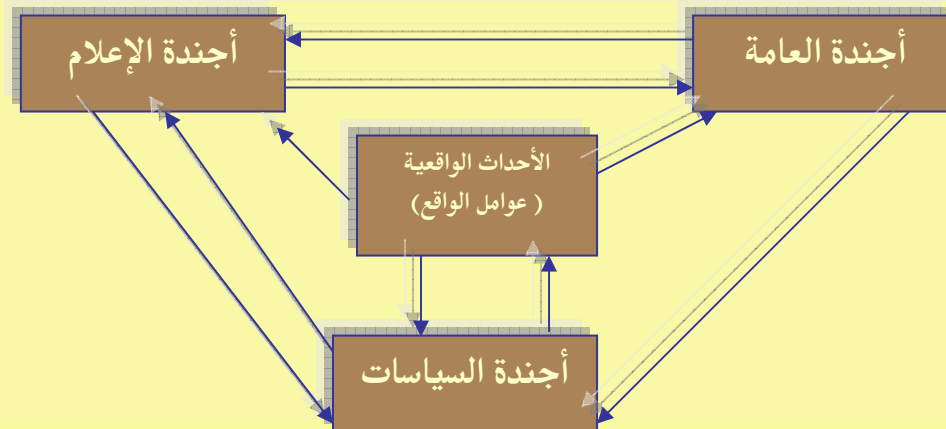
مراحل صنع السياسة العامة وفقاً لاقتراح صنع القرار

- وجود مشكلة /المعرفة بالمشكلة:
- جمع الحقائق بغرض التحقق والتحرى / تعريف المشكلة أو القضية
- محور السياسات:
- تحديد البدائل الممكنة/ صياغة السياسات:
- اتخاذ القرار
- تنفيذ السياسات
- تقييم السياسات /التغذية العكسية

استطلاعات الرأي العام ومراحل إعداد السياسة العامة

١. وجود مشكلة /المعرفة بالمشكلة:

مثال: فى الولايات المتحدة الأمريكية بعد حادث برجى التجارة العالمى أضحي هناك اهتمام من قبل العامة بتلك القضية، مما دفع أعضاء الكونجرس لإيلاء مزيد من الاهتمام بالتشريعات الخاصة بالأمان الجوى).



استطلاعات الرأى العام ومراحل إعداد السياسة العامة

٢. جمع الحقائق بغرض التحقق والتحرى/ تعريف المشكلة أو القضية محور السياسات:

على الرغم من أن الإعداد الجيد للسياسة العامة يتطلب توافر معلومات وفيرة ودقيقة، وأنه لا غنى عن استطلاعات الرأى لتحقيق هذا الهدف، إلا أن المعايير التى تحكم عملية صنع السياسة العامة لا تولى اهتماماً يذكر للرأى العام، فبينما يهمل المنظور النخبوى الرأى العام تماماً، فإن منظور توازن الجماعات يركز على رأى القطاعات المنظمة من الجمهور ويهمل غير المنظم.

تشير بعض الدراسات الأكاديمية إلى أهمية استطلاعات الرأى باعتبارها مصدر أساسى ودقيق للمعلومات و البعض الآخر يرى أنها غير دقيقة ولا يمكن الاعتماد على نتائجها نظرا للقصور الذى يشوب بعض استطلاعات الرأى سواء من حيث عدم دقة المعلومات، أو افتقادها للمفاضلات، وعدم قدرتها على عكس تكلفة صنع سياسة ما، مما يجعل صانع القرار لا يعتمد على المعلومات الواردة بها فى التعرف على أبعاد المشكلة

استطلاعات الرأي العام ومراحل إعداد السياسة العامة

٣. تحديد البدائل الممكنة/ صياغة السياسات:

وهو أمر يقوم به الخبراء، والأطراف صاحبه المصلحة والمؤسسات العامة والإداريون الذين لهم اتصال ومعرفة بالمشكلة. فهناك العديد من الحلول لذات المشكلة إلا أن تحديد أيهما يتم إتباعه يعتمد بالأساس على مجموعة من العوامل والحسابات التي ترجح أحدهما على الآخر، وهنا يشترك الخبراء وجماعات المصلحة للمساهمة في تحليل البدائل الممكنة.

وعلى الرغم من أن استطلاعات الرأي العام تمثل مرشدًا، وتعطى للسياسيين فكرة عما يريده العامة إلا أن دورها يتسم بالمحدودية. لأن تحديد الحلول أو البدائل الممكنة يتطلب فهم كافة الأبعاد المعقدة والمتعددة لها، واستطلاعات الرأي تفتقد إلى ما يسمى بالمفاضلات، وهنا تبرز مهمة محلل السياسات أو الخبير صياغة البدائل ثم توصيلها للفاعل السياسي (صانع القرار) الذي يأخذها في الاعتبار.

٤. اتخاذ القرار

بناءً على ما سبق من مراحل يقوم صانع القرار بصنع القرار ملزم للجهات الرسمية المختصة وبصفة عامة فبالرغم من أن الحكومة أو الدولة لديها القدرة على فرض السياسات التي تراها إلا أنه من الحماقة وقصر النظر أن تدير الحكومة ظهرها لأراء القطاعات الشعبية التي تتوجه إليها بالسياسات

استطلاعات الرأي العام ومراحل إعداد السياسة العامة

٥. تنفيذ السياسات: تتولى الوزارات والهيئات المعنية تنفيذ السياسات.

٦. تقييم السياسات / التغذية العكسية:

مثال: فى جمهورية مصر العربية لعبت استطلاعات الرأي دوراً فى إعادة النظر فى السلع المقدمة على البطاقات التموينية فى إطار سياسة الدعم الحكومى للسلع التموينية، حيث أشارت الاستطلاعات المتكررة التى نفذها مركز استطلاع الرأي العام التابع لمركز المعلومات بمجلس الوزراء أن المبحوثين غير راضين عن جودة بعض السلع (وقد بلغت تلك النسبة فى ٤٣% فى مايو ٢٠٠٤، ومع سعى الدولة لتحسين جودة السلع بلغت هذه النسبة ١٣% فى أكتوبر ٢٠٠٦) ، إذا تلك النتائج أوضحت أن ثمة مشكلة فى السياسة المتبعة، مما جعل صانع القرار يعيد النظر فى السلع المقدمة وطريقة تقديمها

استطلاعات الرأى العام ومراحل إعداد السياسة العامة

خلاصة القول أن :

تأثير استطلاعات الرأى فى عملية صنع السياسات العامة يختلف من مرحلة للأخرى، وأن مثلت فى كافة المراحل مرشداً لصانع السياسة الذى يأخذ فى اعتباره مجموعة من العوامل والاعتبارات ، التى ليس بمقدور استطلاعات الرأى العام أن تمدنا بالمعلومات اللازمة عنها.

القسم الثالث

الأشكال المختلفة لاستخدام متخذى القرار لنتائج

استطلاعات الرأى العام



الأشكال المختلفة لاستخدام متخذى القرار لنتائج استطلاعات الرأى العام

تتوزع أشكال الاستجابة على خط متواتر ما بين الاستجابة الكاملة وعدم الاستجابة مطلقاً
وبينهما أشكال أخرى للاستجابة نتناولها فيما يلى:

أولاً: الاستجابة لمطالب الرأى العام

ثانياً: الاستخدام الرمزي للرأى العام: الاستجابة دون استجابة

ثالثاً: الاستجابة عن طريق التلاعب / التعبئة

رابعاً: الاستجابة للرأى العام عن طريق التعليم

خامساً: الاستجابة الانتقائية

سادساً: ضعف الاستجابة للرأى العام / عدم الاستجابة

الأشكال المختلفة لاستخدام متخذى القرار لنتائج استطلاعات الرأى العام

أولاً: الاستجابة لمطالب الرأى العام
قد يستجيب صناع القرار إلى الرأى العام.

ثانياً: الاستخدام الرمزى للرأى العام: الاستجابة دون استجابة
النخبة السياسية قد تستجيب لمطالب الرأى العام بشكل رمزى أو شكلى من أجل إسباغ الشرعية على
النظام الحاكم هذا الوضع (شرعية زائفة).

أن نشر نتائج الاستطلاعات التى تؤيد السياسات التى اتخذها المسئولين هى بشكل أو بآخر من أشكال
الاستخدام الرمزى للرأى العام.

ثالثاً: الاستجابة عن طريق التلاعب / التعبئة
قد يتم التلاعب بالرأى العام حتى يصبح متوافقاً مع السياسات العامة، وفى هذه الحالة لا تعبر العلاقة بين
الرأى العام والسياسات العامة على استجابة المسئولين. فالرأى العام قد يتم تعبئته من خلال النخبة أو
وسائل الإعلام فى اتجاه ما بهدف دعم سياسة سيتم تبنيها.

الأشكال المختلفة لاستخدام متخذي القرار لنتائج استطلاعات الرأي العام

رابعاً: الاستجابة للرأي العام عن طريق التعليم

فى جمهورية مصر العربية، لعب الإعلام دوراً هاماً فى تهيئة الرأي العام لتقبل التعديلات الواردة على قانون الضرائب، سواء من خلال استضافة المسؤولين فى البرامج الحوارية، أو الحملات الإعلامية حول أهمية وفائدة التعديلات الواردة على القانون، وفى استطلاع للرأي حول قانون الضرائب الجديد أشار ٨٢% من المبحوثين إلى أن التلفزيون هو المصدر الرئيسى لمعرفة بقانون الضرائب الجديد

الأشكال المختلفة لاستخدام متخذي القرار لنتائج استطلاعات الرأي العام

خامساً: الاستجابة الانتقائية

يلاحظ في بعض الأحيان أن المسؤولين يستخدمون نتائج استطلاعات الرأي العام بصورة انتقائية "إستراتيجية"، من أجل المساعدة في وضع سياسات معينة. ومن ثم فإن الرأي العام الذي يتم قياسه ما هو إلا نتيجة وليس سبب لسياسات المسؤولين

سادساً: ضعف الاستجابة للرأي العام / عدم الاستجابة

أوضحت دراسة تمت على البرلمان في سويسرا في عام ١٩٩٦ ، وكذلك على وحدات الإدارة الفيدرالية، أنه من خلال إرسال عدد من الاستبيانات لبحث كيفية تأثير نتائج استطلاعات الرأي في صنع السياسة اليومية، وجد أن هناك تحفظ في استخدام نتائج الاستطلاعات بصفة عامة، كما قد تم التوصل إلى:

أن استطلاعات الرأي لا تلعب دوراً هاماً بالنسبة للمجلس الفيدرالي سواء عند وضع مشروع أو مقترح أو طرح التساؤلات في جلسات البرلمان.

الخاتمة

وقد توصلت الورقة إلى أن العلاقة بين الرأى العام والسياسة العامة علاقة دائرية ديناميكية فالرأى العام يؤثر فى السياسة العامة ويتأثر بها، ولكن هذه العلاقة تختلف فى درجتها وفقاً لمجموعة من المتغيرات منها: طبيعة النظام السياسى، ودرجة تماسك مواقف وآراء الجماهير، ووجود مؤسسات دستورية تتيح تدفق الرأى العام وتأثيره فى السياسة العامة.

تابع الخاتمة

وتتبنى هذه الورقة وجهة النظر القائلة بأن الاعتماد على استطلاعات الرأى العام كمصدر سليم للمدخلات السياسية، وقناة فعالة للمشاركة فى صنع السياسة يتوقف على ثلاثة ضوابط:

الضابط الأول فيتعلق بمدى اقتناع متخذ القرار بأهمية معرفة آراء الجمهور أو قطاعات منه إزاء قضايا معينة من المقرر صياغة سياسات عامة بشأنها أو إصدار قوانين معينة لتنظيمها، وإيمانه بأن شرعية النظام برمته تتوقف على مدى استجابته للرأى العام.

الضابط الثانى: الضوابط المنهجية التى تحكم إجراء استطلاعات الرأى العام، والتى تكفل التوصل إلى نتائج حقيقية وسليمة بدرجة كبيرة.

الضابط الثالث فهو الالتزام بالمواثيق الأخلاقية والتى تضمن – إذا اتبعت – عدم التلاعب بالرأى العام، أو استخدام الاستطلاعات لتزييف وعى الجمهور، وليس للتعبير عنه