IDENTIFICAREA BARIERELOR, DEFICIENŢELOR ŞI NEVOILOR DE ÎMBUNĂTĂŢIRE A COMUNICĂRII INSTITUŢIONALE ÎN ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ. ROLUL RELAŢIILOR PUBLICE ÎN ACEST CONTEXT

Ana Elena RANTA

Ana Elena RANTA
Lect. univ. dr., Departamentul de Administraţie şi Management Public, Facultatea de Ştiinţe Politice, Administrative şi ale Comunicării, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România
Tel.: 0040-264-431.361
E-mail: ranta@fspac.ro

Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative
2 (39) / 2016, pp. 184-205

Identification of Barriers, Deficiencies and Needs for the Improvement of Institutional Communication in Public Administration. The role of PR in this Context

Abstract

Public administration has undergone a transformation process that involves the multiplication of interlocutors it deals with and, implicitly, of the relations in which it is involved. Thus, modern public administration involves also a continuous improvement and modernization of communication processes and communication means used, by adopting techniques and developing public relations activities that are considered the main instruments by which organizational communication is realized. In order to make more efficient the communication processes performed in the context of public administration's specific context, it is necessary to identify the deficiencies, obstacles and needs to improve communication processes, by involving public relations practitioners.

Keywords: institutional communication, PR specialists, deficiencies, barriers in communication.

1. Introducere

Desfășurarea acțiunii administrative presupune realizarea de activități de comunicare, atât în cadrul procesului de elaborare a proiectelor de acte administrative, cât și ca activități distincte, în vederea realizării diferitelor tipuri de raporturi pe care le presupune activitatea administrației publice. Dacă în cadrul altor demersuri de cercetare ne-am concentrat pe identificarea caracteristicilor și funcțiilor comunicării în context administrativ, respectiv pe evaluarea activităților de comunicare realizate în îndeplinirea unor obligații legale, prin prezentul demers ne propunem identificarea principalelor dificultăți, bariere, obstacole și nevoi de îmbunătățire a comunicării în context administrativ. În definitiv, considerăm că identificarea acestor aspecte constituie premiza identificării și propunerii unor soluții sau modalități de eficientizare a proceselor de comunicare realizate în cadrul autorităților administrației publice.

Având în vedere că instituțiile publice se află în contact permanent și direct cu mediul social, preiau semnalele provenite de la acesta și încearcă să le răspundă prin inițierea unor proiecte orientate spre schimbări, transformări și reechilibrări. Astfel, fiecare schimbare sau modificare este resimțită și în exterior, administrația influențând și modelând, la rândul ei, mediul social. Procesul de schimb comunicațional dintre administrație și mediul exterior poate să determine două situații. În primul rând, administrația poate să fie deschisă în raport cu mediul, realizându-se schimbul unui amalgam de informații, dar, în același timp, aceasta tinde să-și creeze propriul determinism intern, limitându-și contactul cu exteriorul. Într-o altă ordine de idei, administrația se poate plasa într-o situație de dependență sau să încerce să-și controleze și să domine mediul, creând un centru autonom de putere și valori proprii (Onofrei, 2007).

În condițiile multiplicării interlocutorilor și implicit a relațiilor sau raporturilor în care este implicată, administrația publică modernă impune tot mai mult îmbunătățirea și modernizarea proceselor comunicaționale și a mijloacelor utilizate, adoptând tehnici și desfășurând activități de relații publice. Considerăm, în acord cu literatura de specialitate, că relațiile publice sunt instrumente prin care se realizează comunicarea instituțională.

În cele ce urmează, vom analiza câteva aspecte teoretice legate de relațiile publice și rolul acestor activități, pentru a identifica măsura în care procesele, activitățile și practicile din acest domeniu pot fi utilizate în sectorul public în scopul îmbunătățirii activității de comunicare a administrației cu mediul extern, cunoscută fiind specificitatea sectorului public. În partea a doua a prezentului demers de cercetare ne vom concentra pe identificarea barierelor și obstacolelor în activitatea de comunicare a administrației publice, relevate de literatura de specialitate, cât și de practică, urmând ca în final să încercăm să formulăm posibile soluții de îmbunătățire a comunicării la nivel administrativ.

2. Aspectele teoretice ale analizei

2.1. Rolul și funcțiile activităților de relații publice

Noțiunea de relații publice acoperă un complex de forme de comunicare care s-a configurat și a evoluat în cadrul societăților democratice, în secolul XX, deși a existat și înainte, dar într-o formă mai puțin dezvoltată. În Statele Unite ale Americii s-au cristalizat concepțiile privind relațiile publice și modalitatea de funcționare, principiile și strategiile lor. De asemenea, tot aici au fost formulate definițiile pentru terminologia de bază, au fost publicate principalele lucrări teoretice și studii de caz și s-au format numeroși specialiști-practicieni (Craia, 2008, p. 78).

Potrivit literaturii de specialitate relațiile publice pot fi definite ca un proces, adică o serie de acțiuni care conduc la atingerea unui obiectiv, proces cuprinzând o succesiune de activități, grupate de către teoreticieni în diverse moduri (Rotar (Boie), 2014, p. 48).

Cea mai cunoscută schemă de grupare a acestora este propusă de John Marston în 1963 în The Nature of Public Relations (Coman, 2006, p. 36). Conform acestei scheme, activitățile specialiștilor în relații publice sunt: cercetare (documentare), acțiunea (de implementare a strategiilor și tehnicilor prin intermediul cărora sunt atinse obiectivele), comunicarea (transmiterea de mesaje publicului țintă) și evaluarea (analiza eficienței activităților de relații publice în vederea identificării eventualelor probleme care ar putea influența negativ desfășurarea acțiunilor și ar putea determina neîndeplinirea obiectivelor propuse) (Rotar (Boie), 2014, pp. 48-49).

Relațiile publice implică realizarea mai multor tipuri de activități care pot include „activitățile agentului de presă, promovarea, informarea publică, afacerile publice, cercetarea (primară și secundară), grafica, publicitatea, marketingul și susținerea vânzărilor. Dar relațiile publice sunt mai mult decât suma acestor activități" (Newsom, Turk și Kruckeberg, 2003, p. 20). Bernard Dagenais exprimă o opinie similară, realizând o prezentare mai detaliată a sarcinilor pe care trebuie să le îndeplinească un specialist în domeniul relațiilor publice, identificând sarcinile în contextul comunicării interne (circulația informațiilor, integrarea angajaților noi, crizele, dezvoltarea sentimentului de apartenență), respectiv în contextul comunicării externe (promovare, relații cu presa, comunicarea directă, serviciul de informare, reclamații, campanii de opinie, organizare de evenimente, campanii de finanțare, publicitate instituțională și comercială, afaceri publice, lobby, colectarea feedback-ului) (Dagenais, 2002, pp. 167-168).

În ceea ce privește contribuția relațiilor publice la nivelul organizațiilor, argumentăm folosind opinia lui James E. Grunig, care afirma că „pentru ca relațiile publice să fie prețuite în cadrul organizațiilor, practicienii trebuie să fie capabili să demonstreze că eforturile lor contribuie la obiectivele acestor organizații, construind relații comportamentale pe termen lung cu publicurile strategice" (Grunig, 1993, p. 136).

În context administrativ, este recunoscută teoretic importanța și valoarea evaluării programelor, proiectelor sau a identificării rezultatelor, dar foarte rar se recurge la evaluare în scop de îmbunătățire a rezultatelor și ajustare a măsurilor, și în și mai mică măsură se recurge la evaluare în etapa premergătoare adoptării unor măsuri, unor decizii, unor programe, în scopul fundamentării acestora.

În literatura de specialitate din domeniul marketingului în administrația publică, referitor la profesioniștii în relații publice se apreciază că au un rol esențial în ceea ce privește câștigarea încrederii și susținerii publicului, fără de care existența instituției de administrație publică ar fi pusă sub semnul incertitudinii (Nedelea, 2006, p. 187). În acest context, apreciem a fi utile unele considerații referitoare la ultima parte a aprecierii anterioare. Recunoaștem și susținem ideea potrivit căreia rolul specialiștilor în relații publice este unul important pentru câștigarea încrederii publicului, dar ne exprimăm dezacordul în raport cu faptul că de aceștia ar depinde existența autorităților executive, fără îndoială fiind faptul că acestea sunt organizate și funcționează pe baza legii.

În România, deși instituțiile statului sunt numite publice, opiniile publicului nu sunt adesea luate în considerare decât cu titlul de recomandare, și foarte des, pentru că legea impune parcurgerea unor etape de consultare a publicului, de multe ori adoptarea deciziei fiind justificată de interese generale, globale, nedefinite sau neevaluate.

Scopul relațiilor publice este să construiască și să mențină bunele relații cu toate categoriile de public cu care vine în contact. James Grunig și Todd Hunt se referă la acest aspect afirmând că relațiile publice reprezintă managementul comunicării între organizație și publicurile de care depinde buna ei funcționare (Grunig și Hunt *apud* Iacob, 2003, p. 3). O altă acceptiune la care ne raliem este cea exprimată de Harwood Childs, potrivit căruia scopul relațiilor publice este acela de a ajuta organizațiile să se adapteze la mediu (Childs *apud* Iacob, 2003, p. 3).

În viziunea lui Alexandru Nedelea, scopul principal al unui astfel de serviciu de relații publice ar fi să obțină informațiile atât de necesare unei instituții de administrație publică pentru realizarea unui proces de feedback fără de care rolul acesteia s-ar putea pierde într-un amalgam de idei preconcepute ale unor șefi plafonați. Este necesar ca informațiile obținute să fie cât mai amănunțite, dar și cât mai corecte, deoarece numai astfel ținta deciziilor și acțiunilor ulterioare va fi corect atinsă (Nedelea, 2006, p. 188).

Practicianul James E. Lukaszewski analizând rolul și importanța practicienilor de relații publice concluzionează faptul că a ști cum să determini pe cei care dețin autoritatea de decizie să folosească aptitudinile și sfaturile practicienilor de relații publice este o parte din munca de explicare a faptului că departamentul de relații publice este o resursă esențială pentru organizație. Activitatea realizată de practicienii de relații publice de consiliere a celorlalți directori îi ajută să vadă relațiile publice ca pe o parte valoroasă a organizației, iar cercetarea publicurilor, făcută de biroul de relații publice prin monitorizare și evaluare, ar trebui să fie extrem de folositoare pentru departamentul de vânzări, marketing, cercetare și dezvoltare (Lukaszewski *apud* Newsom, Turk și Kruckeberg, 2003, p. 434).

Sigur, în activitatea și organigrama instituțiilor din sectorul public nu poate fi vorba despre activități și departamente de vânzări și marketing, în condițiile în care „producția" autorităților publice se constituie din deciziile administrative adoptate în interesul general, al colectivității. Astfel, considerăm că analiza modalității prin care activitatea de relații publice contribuie și susține activitatea de luare a deciziilor prezintă interes real ca temă de cercetare, în condițiile în care administrației îi revine sarcina de a lua decizii în interes public și astfel de a răspunde nevoilor publice.

Alexandru Nedelea prezintă de o manieră mai detaliată scopurile activității de relații publice, considerând că acestea sunt următoarele: conservarea și consolidarea opiniei/reprezentării publice favorabile; cristalizarea și canalizarea opiniei/reprezentării publice latente și neutre (stări existente în condițiile lipsei de informații); neutralizarea sau, dacă este posibil, schimbarea opiniei publice ostile (răsturnarea de imagine) (Nedelea, 2006, p. 188).

În acest context, apreciem că prin activități eficiente specifice relațiilor publice, cetățenilor li se creează posibilitatea de a fi permanent informați cu privire la tot ce se întâmplă în diversele tipuri de organisme, inclusiv în cadrul autorităților executive, cu privire la deciziile care îi privesc și îi influențează, respectiv cu privire la activitatea, inițiativele, programele, procedurile care se desfășoară în cadrul instituțiilor, prin care se vizează să se răspundă unor nevoi publice. În ceea ce privește activitatea structurilor de informare și relații publice din administrație, apreciem că acestora li se impune cu precădere să asigure un mai mare grad de transparentizare a activităților desfășurate, în considerarea faptului că existența și legitimitatea lor este strâns legată de reprezentarea cetățeanului și de satisfacerea intereselor publice. Astfel, o transparentizare sporită a activității din cadrul autorităților și instituțiilor publice va avea ca și consecință creșterea încrederii cetățeanului, în primă instanță, iar mai apoi determinarea implicării și participării acestuia la elaborarea și luarea deciziilor administrative.

Un rol important pentru planificarea, organizarea și derularea activității de informare și relații publice îl are cultura organizațională împreună cu cea de comunicare publică, cu un impact decisiv asupra imaginii publice a organizației. „Cultura organizațională este indiscutabil legată de comunicare, internă sau externă, comunicare care, inteligent dezvoltată, trebuie subordonată intereselor majore ale organizației. Așadar, cultura organizațională poate constitui un important vector de comunicare a organizației" (Boblea, 2008, p. 160).

Referitor la rolul și funcția organizațională a practicii relațiilor publice, Newsom, Turk și Kruckeberg propun zece principii de bază, acestea fiind următoarele (2003, pp. 19-20): a) Relațiile publice au la bază realitatea; programele planificate care pun în prim plan interesul public stau la baza politicilor de relații publice; b) Sunt o profesie axată pe servicii, accentul fiind pus pe interesul public; c) Practicienii de relații publice trebuie să obțină sprijinul publicului pentru programele și politicile organizației, trebuind să utilizeze interesul public drept criteriu fundamental, atunci când aleg un client sau o strategie; d) Profesioniștii din relații publice trebuie să dezvolte și să mențină o relație bună cu mass-media, bazată pe transparență, acces la informații și respect, mass-media fiind canale publice de comunicare, prin care informațiile ajung la public; e) Profesioniștii în relații publice trebuie să fie comunicatori eficienți, având în vedere că sunt interfața organizației în relația acesteia cu publicul, facilitând comunicarea dintre cele două părți, transmițând informația de la unul la celălalt; f) Practicienii de relații publice trebuie să folosească metode științifice de cercetare a opiniei publice pentru a contribui la eficiența comunicării, respectiv pentru a exclude înțelegerea greșită a informațiilor; g) Relațiile publice trebuie să folosească metode, teorii și tehnici din

științele sociale (sociologie, psihologie, psihologie socială, comunicare) și filologice pentru a putea înțelege publicul și transmite mesaje eficiente; h) Profesioniștii din relații publice trebuie să dețină aptitudini multidisciplinare pentru a putea să utilizeze datele și rezultatele diverselor discipline înrudite; i) Profesioniștii din relațiile publice trebuie să explice problemele publicului pentru ca publicul să nu fie luat prin surprindere, în eventualitatea apariției unei crize; j) Standardul unic al practicienilor de relații publice trebuie să fie: performanța etică.

Cristina Coman în lucrarea sa *Relațiile publice. Principii* și *strategii* sintetizează dezbaterile asupra definirii și rolului relațiilor publice, apreciind faptul că se desprind câteva elemente comune, acestea fiind: a) relațiile publice sunt o funcție a conducerii organizației; legătura dintre public și organizație, factor esențial în succesul unei organizații, trebuie să fie o preocupare a conducerii acesteia; în acest context, misiunea specialiștilor în relații publice este de a concepe și implementa programe referitoare la momentul și formele în care trebuie desfășurate acțiunile de comunicare; b) relațiile publice sunt o activitate planificată; acțiunile de comunicare urmează un calendar și o sumă de strategii conforme cu obiectivele și valorile organizației; c) relațiile publice nu pot fi eficiente fără apelul la cercetarea publicului și la teoriile și metodele din științele sociale; numai prin aceste pârghii se poate înțelege specificitatea publicurilor și a problemelor cu care organizația se confruntă; d) relațiile publice se bazează pe comunicarea bilaterală: pentru specialiștii în relațiile publice, comunicarea nu înseamnă numai să transmiți publicului mesaje referitoare la organizație, ci și să identifici mesajele publicului și să le faci auzite și influente în sânul organizației; e) relațiile publice implică o responsabilitate socială; responsabilitățile relaționiștilor depășesc limitele propriei organizații, ele se extind dincolo de promovarea obiectivelor acesteia; ei au o răspundere la fel de importantă față de societate în ansamblul ei, și de aceea ei trebuie să joace un rol constructiv în viața socială (Coman, 2001, pp. 40-41).

Concluzionând asupra rolului relațiilor publice în cadrul autorităților publice, putem observa că relațiile publice, pe de o parte, au sarcina de a obține adeziunea publicului pentru proiectele, inițiativele sau deciziile instituționale, printr-o comunicare permanentă și profesionistă, prin care răspunde publicurilor și determină reacții la nivelul acestora, iar pe de altă parte, servesc nevoii instituției de a controla publicul, direcționând ceea ce gândesc oamenii prin modalitatea de transmitere a mesajelor și cultivând schimburi armonioase între public și instituție.

2.2. Structuri specializate cu rol în activitatea de relații publice în administrația publică

Structurile cu responsabilități în domeniul relațiilor publice și relații cu publicul de cele mai multe ori se constituie în interfața organizației, colectând informații de care vor avea nevoie alte departamemente din cadrul organizației sau instituției dar și decidenții. Relațiile publice pot oferi informații referitoare la publicurile organizației, climatul socio-economic și politic în care organizația funcționează și despre diversele mijloace de comunicare (Newsom, Turk și Kruckeberg, 2003, p. 433).

Relațiile cu publicul sunt asigurate de către servicii specializate, care pot fi întâlnite sub diverse titulaturi: birou de informații, serviciu pentru informarea publicului, protocol etc. În cadrul acestor structuri, funcționarii publici specialiști în relații publice aduc raționalitate, motivare și integritate în acest proces, facilitând astfel, comunicarea atât cu presa, cât și cu organizațiile guvernamentale sau de afaceri sau cu cetățenii, îndeplinind astfel un rol de mediatori (Nedelea, p. 187).

În organizațiile mari din sectorul privat, de regulă, funcția de relații publice este îndeplinită de subdepartamente cu specializări clar determinate, cum ar fi: relațiile cu clienții, relațiile cu presa, relații cu angajații, relații cu colaboratorii interni și externi etc. În unele cazuri, în România, se poate observa utilizarea sau înțelegerea greșită a conținutului funcției de relații publice, având în vedere că regăsim denumirea de birou sau departament de relații publice pentru structuri în cadrul cărora sunt desfășurate activități de relații cu publicul sau invers, sigur, fără a generaliza. Pe lângă denumirea de serviciu, birou sau departament de relații publice, mai întâlnim alte denumiri utilizate pentru funcția de relații publice, precum departament sau birou de comunicare.

a. Compartimentul de Relații Publice. La nivelul instituțiilor și autorităților publice centrale (Administrația Prezidențială, Guvern, ministere și a celorlate organe de specialitate ale administrației publice centrale), precum și la nivelul autorităților administrației publice locale autonome sunt organizate potrivit legii, structuri de comunicare, numite compartimente de relații cu publicul. Compartimentele specializate de informare și relații publice pot fi organizate, în cadrul autorităților sau instituțiilor publice centrale ori locale, ca birouri, servicii, direcții sau direcție generală în subordinea conducătorului autorității sau instituției publice respective. Domeniile activității acestui compartiment de informare și relații publice sunt: informarea presei, informarea publică directă a persoanelor, informarea internă a personalului, informarea interinstituțională.

Potrivit lui Alexandru Nedelea, crearea unui departament propriu, distinct de relații publice în cadrul instituției publice prezintă o serie de avantaje, cum ar fi: participarea constantă la deciziile privind rolul și activitatea instituției în viața publică, accesul la informări interne, o bună cunoaștere a organizației administrative, relație constantă și o comunicare sistematică cu publicul țintă al instituției respective, posibilitate de reacție imediată în situații de criză (Nedelea, 2006, pp. 193-194).

În România, relațiile publice au început să se dezvolte după 1989, când a fost conștientizată forța imaginii și s-au creat structuri de relații publice. La nivelul administrației publice locale, în structura instituțiilor publice apar două tipuri de structuri cu responsabilități de comunicare: biroul mass-media și serviciul protocol, relații cu publicul.

b. Relațiile cu publicul. Relațiile cu publicul în administrația publică se concretizează prin distribuirea de informații, răspunsuri la întrebări prin intermediul scrisorilor, al telefonului, poștei electronice sau prin contact direct și expedierea răspunsului la cereri sau petiții și vizează orice tip de informare transmisă de un funcționar cetățenilor interesați de serviciile instituției căreia i se adresează. Relațiile cu publicul sunt parte a relațiilor publice, care vizează în special relațiile unei instituții (organizații) cu clien-

ții (cetățeni), desfășurate printr-un compartiment specializat și care cuprind, cel mai adesea, probleme din sfera cererilor, sugestiilor și reclamațiilor, activități reglementate potrivit O.G. nr. 27/2002.

c. Biroul de presă al instituției publice. Biroul de presă este parte a departamentului de relații publice al instituției, care are ca sarcină stabilirea și menținerea relațiilor de comunicare cu mass-media. Misiunea acestui departament este să gestioneze toate formele de comunicare: publicații, discursuri, informații privind inițiativele sau de pe agenda instituției, activități în derulare. Constituie elementul de legătură dintre instituția publică, presă și publicul larg, fapt concretizat prin activitățile întreprinse de acesta, și anume: culegerea și selectarea informațiilor din interiorul instituției, pentru a putea crea și reactualiza documente de bază referitoare la aceasta; întocmirea zilnică a revistei presei; formularea de răspunsuri la întrebările jurnaliștilor adresate direct sau prin solicitări oficiale ale unor informații pe anumite teme; alcătuirea, pe baza revistei presei, a dosarelor de documente pe domeniile de interes ale organizației de administrație publică; crearea relațiilor personalizate cu reprezentanții mass-media; organizarea manifestărilor pentru presă (conferințe de presă, vizite și voiaje de presă, mese rotunde, dezbateri și seminarii, simpozioane); realizarea unei baze de date referitoare exclusiv la parteneri de presă.

Biroul de presă al unei instituții publice are și rolul de a explica jurnaliștilor impactul pe care îl vor avea asupra cetățenilor politicile și programele guvernamentale. Acest efort de informare publică îi ajută pe guvernanți să conștientizeze și să anticipeze interesele cetățenilor și îi va sprijini pe aceștia din urmă să înțeleagă modul în care este cheltuit banul public. Ierarhic, biroul de presă, ca parte din departamentul de relații publice, este subordonat direct șefului acestui departament care, la rândul său, se subordonează direct conducătorului instituției publice. În organizațiile mai mici din sectorul public, în care nu există un departament de relații publice, șeful biroului de presă va fi subordonat direct conducerii instituției (Nedelea, 2006, p. 198).

d. Purtătorul de cuvânt. Apreciem funcția purtătorului de cuvânt ca fiind una foarte complexă, incluzând următoarele tipuri de sarcini: să răspundă solicitărilor de informații venite din partea presei, să furnizeze materiale presei care să facă subiectul articolelor de presă, să se documenteze urmărind activitatea mass-mediei dar și viața în general a comunității, să intervină în situații concrete pentru a dezminți, a completa, a oferi poziția oficială, să contribuie la corectarea informațiilor eronate sau incomplete din declarații sau comunicate. Lia Lucia Epure aprecia că rolul purtătorului de cuvânt este una dintre instituțiile abilitate de „a fi sursă oficială de informație (...) instituție ce are menirea de a transforma informații până nu demult secrete, în informații oficiale care, preluate de mass-media, devin informații deschise" (Epure *apud* Achelis *et al*., 2004, p. 66).

În această poziție este nevoie de o persoană care să poată dezvolta relații bune cu jurnaliștii, respectiv să înțeleagă felul lor de a gândi și stilul acestora de lucru. Se apreciază că una dintre condițiile impuse pentru un purtător de cuvânt competent este să cunoască în detaliu sarcinile, scopurile și activitatea organizației sau instituției pe care

o reprezintă, condiție în lipsa căreia nu este posibilă îndeplinirea cu succes a activității de organizare a relațiilor și furnizare eficientă a informațiilor (Epure *apud* Achelis *et al.*, 2004, p. 67).

2.3. Dificultăți și bariere în activitățile de comunicare desfășurate în cadrul administrației publice

Procesele de comunicare, particularitățile acestora și eficiența lor la nivelul administrației sunt influențate de tipologia organizațiilor publice. Comunicarea antrenează, dincolo de modele cotidiene comunicaționale și modele impuse de formele de organizare și instituționalizare a activităților sociale ale oamenilor. În mediile organizaționale comunicarea este mijlocul prin care se operaționalizează cultura organizațională (seturile de valori, credințele și concepțiile personalului, atitudini și practici obișnuite). Cultura organizațională „cuprinde ansamblul produselor artificiale, a valorilor *și* conceptelor de bază, a modurilor de gândire *și* comportamentul acceptat general într-o organizație ca bază comună de acțiune" (Burduș *et al.*, 1999, p. 183).

Cu privire la eficiența în comunicarea organizațională, L.G. Popescu apreciază că problema cu care se confruntă participanții la procesele de comunicare organizațională este aceea de a obține informație adecvată în timp real, adică la locul și la momentul potrivit, pentru ca aceasta să aibă efectul așteptat, în condițiile în care adesea este dificilă stabilirea locului corect, a momentului potrivit și a informației adecvate (Popescu, 2007, p. 231). Autoarea identifică o serie de bariere în comunicarea organizațională explicând și semnificația acestora, acestea fiind (Popescu, 2007, p. 237): 1) Cuantificarea (Informația variază în măsura în care ea poate fi cuantificabilă. Informația cuantificabilă are întâietate față de cea necuantificabilă în luarea deciziilor); 2) Verificarea (Informația variază în măsura în care ea poate fi supusă verificării externe); 3) Neutralitatea (Informația este foarte rar utilizată într-un mod complet neutru); 4) Raritatea (Informația este o resursă costisitoare și rară); 5) Rețele de comunicare formale și informale (Ierarhiile adesea merg chiar dacă ele nu sunt impuse asupra rețelelor de comunicare informală); 6) „Păzitorii de bariere" (gatekeepers) (Aceștia controlează accesul și interpretează informația de-a lungul barierelor fizice, sociale și tehnice); 7) Parțialitatea (Informația păstrată și transmisă este cel mai adesea parțială și reflectă interesele și resursele existente); 8) Suprimarea (Unele informații pot fi conștient sau subconștient ignorate dacă ele pun sub semnul întrebării sau sunt contrare punctului de vedere dominant).

Dificultățile procesului de comunicare în administrația publică sunt generate de: a) componentele procesului de comunicare: emițătorul, receptorul, relația dintre aceștia, mesajul, canalul de comunicare; b) caracteristicile entităților implicate în procesul de comunicare; c) contextul organizațional în care se desfășoară comunicarea; d) specificitatea organizațiilor publice (Popescu, 2007, pp. 248-249). Pentru a depăși barierele comunicaționale, pot fi utilizate metode și strategii de reducere, L.G. Popescu considerând ca posibile următoarele (a se vedea Tabelul 1).

Tabel 1: Strategii de reducere a barierelor de comunicare

Categorii	Caracteristici
Tactici pentru emiţător	• Încurajarea comunicării în dublu sens şi a feedback-ului; • Acordarea unei atenţii sporite limbajului utilizat; • Cultivarea şi menţinerea credibilităţii; și • Manifestarea unei sensibilităţi faţă de percepţia receptorului.
Tactici pentru receptor	• Dezvoltarea abilităţilor de bun ascultător; și • Manifestarea unei sensibilităţi faţă de percepţia emiţătorului.
Tactici comune	• Verificarea corectitudinii mesajelor după emisie sau recepţie; și • Regularizarea fluxului informaţional.

Sursa: Popescu (2007, p. 248)

L.G. Popescu identifică o serie de caracteristici ale administrației publice în raport cu care discută specificități ale proceselor de comunicare desfășurate de către autoritățile administrative (Popescu, 2007, pp. 248-262). În continuare, vom prezenta sintetizat obstacolele care apar în activitatea de comunicare în contextul trăsăturilor sistemului administrativ, identificate și detaliate de L.G. Popescu în lucrarea *Comunicarea în administrația publică* din anul 2007.

a) Administrația constituie un corp intermediar creat în vederea acțiunii. Ioan Alexandru definește administrația publică, afirmând că „este acea activitate care constă, în principal, în organizarea și asigurarea executării, dar și în executarea nemijlocită a prevederilor Constituției, ale tuturor actelor normative și ale celorlalte acte juridice emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritatea administrației publice" (Alexandru, 1999, p. 23). Administrația ca ansamblu de organe și autorități are ca misiune aplicarea legii, activitatea pe care o realizează fiind de natură executivă. Este considerată ca fiind corp intermediar, deoarece activitatea sa se realizează pe baza legii și pentru a satisface nevoi ale cetățenilor, astfel, administrația transpune în practică normele în beneficiul cetățenilor, Guvernul furnizând organelor administrației, instrumentele necesare în aplicarea legii, stabilind obiectivele, fixând limitele și impunând respectul unor garanții, iar autoritățile administrației publice realizează politica guvernului.

Suntem de acord cu faptul că această caracteristică a administrației poate fi considerată un obstacol în contextul realizării activităților de comunicare, deoarece urmărind realizarea unor activități concrete, sarcini sau obiective, uneori administrația neglijează importanța comunicării. De asemenea, în condițiile în care persoana care exercită autoritatea de conducere este aleasă, având un mandat determinat, sau numită pe criterii politice, fie nu cunoaște, fie desconsideră comunicarea cu publicul, fie nu deține cunoștințe și abilități legate de domeniul pe care îl coordonează, situații în care, cu certitudine, apar dificultăți de comunicare între funcționarii publici și manager, datorită rezistenței la schimbare manifestată de funcționarii publici.

b) Administrația este ierarhizată și ordonată. Administrația este ierarhizată, compartimentată pe verticală și pe orizontală, caracteristică care poate determina apariția unor probleme de comunicare, datorită existenței unui număr mare de elemente care

intervin în procesul de comunicare. Pe de o parte, ierarhia administrativă asigură coeziunea și disciplina administrației și permite guvernului să subordoneze administrația, iar pe de altă parte, în interiorul sistemului cât și al instituțiilor, facilitează transmiterea ordinelor prin relee succesive, repartizarea responsabilităților și supravegherea activităților executive. În vederea evitării întârzierilor în transmiterea informațiilor, uneori sunt omise anumite niveluri ierarhice, ceea ce determină perturbarea climatului organizațional și instaurarea unor stări conflictuale, iar cei omiși în procesul de comunicare pot încerca sentimente de insatisfacție ce poate constitui o cauză a apariției barierelor comunicaționale.

c) Administrația este formalistă, scrisă și birocratică. Administrația presupune realizarea de formalități și operațiuni administrative scrise, acționând după anumite proceduri, adoptate conform unor precedente tributare unui tradiționalism administrativ recunoscut prin încurajarea rutinei și temporizarea ritmului de acțiune. În acest context, se apreciază că inițiativele individuale sunt prea puțin sau deloc susținute, ceea ce poate contribui la închiderea canalelor de comunicare dintre funcționarii publici și persoanele care exercită conducerea. Formalismul și birocrația sunt proprii oricărei administrații dezvoltate. O primă problemă majoră cu care se confruntă o organizație de tip birocratic este legată de consecințele specializării.

Cu toate că specializarea birocratică, din perspectivă teoretică, oferă garanția creșterii eficienței, din punct de vedere pragmatic, poate fi o sursă generatoare de dificultăți în funcționarea organizației. Conform principiului specializării, specialistul sau expertul joacă un rol extrem de important într-o structură birocratică. În virtutea acestui rol, el poate încerca să monopolizeze informațiile pe care le deține ca expert, ceea ce va conduce, în unele situații, la o dependență inversă a relației superior-subordonat, respectiv superiorul va tinde să fie total dependent de subordonat. Toate acestea reprezintă bariere comunicaționale și conduc, în mod inerent, la conflicte și tensiuni între specialiști și persoanele care dețin autoritatea în organizație. Monopolul asupra unor informații poate fi și consecința încurajării, mai degrabă, a muncii individuale decât a celei în echipă.

În procesul de luare a deciziilor, decidenții utilizează și informații sintetizate și furnizate de subordonați. În acest context, aceștia acționează ca un filtru de date pentru superiorul său, care la rândul lui, este și el un filtru pentru superiorul lui. În procesul de transmitere a fluxului informațional de la nivelurile inferioare spre cele superioare, informații importante pot fi pierdute pe drum din cauza faptului că funcționarii inferiori le consideră ca fiind neimportante.

O altă problemă majoră pentru o structură birocratică este necesitatea conformării funcționarilor la regulile formale; aceasta poate avea ca și consecință apariția stereotipiei ce favorizează apariția unor bariere comunicaționale. De asemenea, se subliniază ca problemă lipsa de disponibilitate cu privire la definirea clară și concisă a obiectivelor organizaționale generale, ceea ce creează posibilitatea ca structurile subordonate sau grupurile de interese din organizație să dispună de un grad ridicat de libertate în interpretarea obiectivelor, în funcție de propriile lor interese.

d) Administrația este compartimentată vertical și orizontal. Administrația este alcătuită din organe și autorități care pot fi clasificate în categorii ca: autorități centrale de specialitate, autorități centrale autonome, autorități locale autonome, servicii deconcentrate, servicii publice descentralizate. La rândul lor acestea sunt compartimentate în unități de tipul direcțiilor, serviciilor, compartimentelor, birourilor. De asemenea, identificăm mai multe tipuri de autorități plasate la aceleași niveluri ale administrației (compartimentare sau divizare orizontală). Compartimentarea verticală și orizontală este considerată sursa apariției unor probleme de coordonare și comunicare. În cazul organizațiilor publice mari, dispersarea în diferite locații datorită lipsei de spațiu reprezintă un alt obstacol în realizarea unei comunicări eficiente între autoritățile administrative, accentuând dificultățile de comunicare.

e) Administrația este permanentă, ea necesită, din ce în ce mai mult, cunoaștere și tehnicitate. În contextul în care sarcinile administrației au devenit din ce în ce mai complexe, cunoașterea, competența, tehnicile speciale constituie principalele repere ale performanței. De aceea, se apreciază că dezvoltarea profesională a funcționarilor ce ocupă funcții de conducere sau a potențialilor conducători este o exigență în această situație. Astfel, apariția unor bariere comunicaționale poate fi determinată și de promovarea în funcții de conducere a unor funcționari cărora le lipsesc cunoștințele și/sau experiența necesară.

Barierele comunicaționale afectează și relațiile externe dezvoltate de administrația publică, în mediul societal, cu cetățenii sau cu entități de tipul organizațiilor neguvernamentale și mass-media. Având un contact permanent și direct cu mediul, administrația preia semnalele provenite de la acesta, și încearcă să le răspundă, inițiind demersuri orientate spre schimbări, transformări, reechilibrări. Pe de altă parte, orice transformare sau schimbare este resimțită și în exterior, administrația influențând și modelând la rândul ei mediul. Gradul ridicat de specificitate îngreunează comunicarea dintre diferitele instituții sau organe administrative.

3. Bariere, obstacole, constrângeri și dificultăți în activitățile de relații publice. Aspecte relevate de practica administrativă

În continuarea demersului teoretic, ne propunem să prezentăm o serie de aspecte practice identificate ca fiind constrângeri sau dificultăți în activitățile specifice proceselor de relații publice. În acest sens, vom ilustra care sunt principalele elemente care influențează în sens negativ procesele de relații cu publicul și comunicare, așa cum au fost acestea identificate de practicienii de relații publice din cadrul autorităților administrației publice locale, în cadrul unei cercetări mai ample pe care am realizat-o asupra practicilor comunicaționale în activitatea autorităților administrației publice locale în relația acesteia cu mediul extern.

3.1. Limitele cercetării și aspecte metodologice

În articolul de față ne vom concentra pe prezentarea constrângerilor, aspectelor negative și dificultăților în activitățile de comunicare și relații publice, având în vedere

că în cadrul altor demersuri de cercetare am analizat practicile de comunicare în relația cu presa, caracteristicile comunicării în administrația publică, respectiv îndeplinirea obligațiilor legale de comunicare. Am luat, și de data aceasta, în considerare aspecte relevate de practică în materie de comunicare și relații publice a autorităților din mediul urban, apreciind că acest cadru ne poate oferi informații și exemple mai diversificate, și astfel, vor servi într-o mai mare măsură sintetizării concluziilor și atingerii scopului prezentului demers. De asemenea, precizăm că ne-am concentrat doar pe obținerea de informații de la specialiști și practicieni de relații publice din cadrul autorităților, dată fiind experiența acumulată de către aceștia, fără a include în cercetare și interlocutori ai administrației.

3.2. Aspecte metodologice

Scopul prezentului demers este identificarea principalelor dificultăți și constrângeri care apar în cadrul activităților de comunicare și relațiilor publice ale administrației publice locale, a modalității în care obstacolele comunicării identificate de teorie cu privire la contextul administrativ, sunt relevate de către practică, considerând că aceasta este premiza pentru a identifica eventuale soluții de îmbunătățire. Altfel spus, ne-am propus să răspundem întrebării: Care sunt factorii negativi sau principalele obstacole și constrângeri care apar în desfășurarea demersurilor instituționale de comunicare ale administrației publice?

În vederea realizării analizei am utilizat o metodă calitativă de cercetare și anume interviul, cu instrumentul de cercetare ghid de interviu semi-structurat. Am apreciat că, dat fiind scopul cercetării, acest tip de interviu răspunde cel mai bine nevoii de a afla atât răspunsuri, cât și opinii și exemple. Am aplicat interviul unui număr de nouă funcționari cu responsabilități în domeniul comunicării și relațiilor publice la nivelul autorităților administrației publice locale, aceste autorități fiind Consilii Județene și Primării. Precizăm că analiza nu se dorește a fi o comparație între cele două tipuri de autorități, iar aplicarea interviului funcționarilor din cele două tipuri de autorități a avut în vedere apropierea diferită de cetățean. Aplicarea interviului persoanelor cu responsabilități în activități de relații publice a avut ca fundament rolul de mediatori al acestora în procesele comunicaționale interne, precum și dintre autorități și mediul extern, dar și nivelul de cunoaștere și expertiză în domeniul demersurilor de comunicare desfășurate în cadrul instituțiilor în care își desfășoară activitatea, poziție care le permite posibilitatea de a semnala atât deficiențele proceselor de comunicare, cât și posibile modalități, soluții și instrumente de îmbunătățire.

Întrebările adresate s-au concentrat asupra identificării aspectelor care ne arată că activitățile de comunicare și relații publice ale administrației publice locale sunt eficiente, identificării principalelor nevoi în derularea eficientă a comunicării, și identificării principalelor dificultăți, obstacole, constrângeri sau impedimente care apar în procesele comunicaționale realizate de către administrația publică, și care, odată înlăturate, ar determina o eficientizare a comunicării în context administrativ.

3.3. Prezentarea principalelor informații obținute ca urmare a aplicării interviului

În cele ce urmează, vom prezenta în mod sintetic concluzii care se desprind din răspunsurile formulate de respondenți, exemplificând o serie din aceste răspunsuri. Se impune să precizăm că am întâmpinat dificultăți în a organiza pe categorii informațiile obținute, deoarece multe dintre exemplele de dificultăți și constrângeri au fost apreciate de către respondenți ca nevoi de schimbare și îmbunătățire a activităților de comunicare în instituții ale administrației publice.

În primul rând, pentru a discuta despre constrângerile care apar în comunicarea instituțională am cerut celor intervievați să explice ce înseamnă în concret o bună comunicare sau un proces de comunicare eficient. În răspunsurile exprimate, referitor la comunicarea publică sau în relație cu diferitele categorii de public, s-au regăsit caracteristici ca operativitate, oferirea de informații accesibile și complete și colaborarea bună între cei care gestionează diferite categorii de informații: „e o chestie de operativitate și de colaborare între persoanele care gestionează informațiile și au ca scop comun informarea, considerându-se în slujba cetățeanului. Și chestia asta cere funcționarului disponibilitate de comunicare și relații, deci cred că astea sunt mână în mână". În cadrul altor răspunsuri obținute, a fost subliniat faptul că disponibilitatea este de multe ori strâns legată de profesionalizarea persoanelor cu atribuții de relații publice.

Cele mai importante aspecte care ar determina succesul sau îmbunătățirea activităților de comunicare precizate de către persoanele intervievate sunt: „politică de comunicare a conducătorului orientată și pozitivă"; „reguli clare care să se refere la diferite tipuri de comunicare și să fie respectate de toată lumea"; „utilizarea în același timp (pentru același tip de informație) a mai multor instrumente sau modalități de comunicare"; „informarea publicului în mod constant, sistematic și prin modalități accesibile"; „încadrarea serviciului de resort cu un număr suficient de angajați și care să corespundă din punct de vedere profesional"; „dotarea cu aparatura necesară"; „instituționalizarea comunicării, dialogului în ceea ce privește comunicarea instituției cu mediul extern și organizarea ședințelor de natură organizatorică și informativă pe plan intern"; „gândirea unui document cuprinzător, a unui document programatic, indiferent că îi zicem strategie sau altfel, care să prevadă toate aceste aspecte, adică: responsabili, resurse, rezultate așteptate sau obiective ș.a.m.d. și care să fie și respectat. Adică, astfel de obiective teoretic există, dar fie uneori numai la nivel declarativ; în alte situații există și documente scrise, dar nu sunt respectate".

Am constatat un consens referitor la faptul că o premisă de bază în reușita unei activități o reprezintă planificarea în detaliu, a fiecărui aspect și verificarea lor ulterioară cu mecanisme de control, cu proceduri de control, aspecte care arată, în fapt, importanța acordată interlocutorilor și procesului, ca întreg. În consecință, lipsa planificării și instituționalizării demersurilor de comunicare este considerată de către respondenți a fi un obstacol în cale defășurării unei activități de comunicare eficiente.

În cadrul autorităților a căror activitate de comunicare a fost analizată prin intermediul interviurilor, atât în cazul primăriilor, cât și în cazul consiliilor județene, s-a subliniat importanța utilizării mai multor mijloace de comunicare pentru îndeplinirea

aceluiași obiectiv. Astfel, pentru aducerea la cunoștința publicului a inițiativelor, proiectelor, actelor adoptate, este utilizat cu precădere site-ul autorității, fiind un mijloc din ce în ce mai utilizat și chiar dacă nu e la îndemâna tuturor, dar totuși la îndemâna multora. În acest context am identificat un exemplu de activitate realizată în scopul unei mai bune informări publice și în vederea asigurării transparenței activității autorității. Pe site-ul unuia dintre consiliile județene incluse în analiză, sunt publicate proiectele de hotărâri și toată documentația pregătită pentru consilierii județeni înainte de ședință, iar după ședință hotărârile adoptate. „Am considerat că astfel asigurăm și transparenta și simplificăm și procesul de transmitere a documentațiilor pentru consilieri. Și pe pagina principală, chiar recent, am început ca și prin informări de presă să menționăm principalele subiecte din fiecare ședință de consiliu județean, în special cele care vizează un număr important de oameni, acelea ce încercăm să le promovăm și în acest mod". Constatăm astfel, că în realizarea informării propriilor reprezentanți (aleșii locali), dar și a publicului, unele dintre autorități realizează eforturi în adaptarea modalităților, tipurilor, frecvenței și chiar a simplificării activităților de comunicare, condiții în care putem sublinia diversificarea modalităților utilizate în cadrul relațiilor de comunicare, alegerea unor instrumente accesibile unui număr cât mai mare de persoane, însă deocamdată nu putem generaliza, deoarece unele dintre autorități mai au destul de multe îmbunătățiri de realizat.

În vederea stabilirii unei comunicări eficiente cu diverse categorii de interlocutori, se apreciază utilitatea newsletter-ului ca modalitate de comunicare curentă a informațiilor. „Am încercat și am mers o perioadă cu un newsletter pentru companii în care comunicam hotărâri de consiliu județean și alte activități care ar putea viza mediul de afaceri din județ, către companii cu care lucrează consiliul județean, direct sau indirect, (...). Am încercat astfel să le facem cunoscută activitatea. Acum nu mai funcționează, dar dorim să revenim la el". Această modalitate de informare a unor grupuri de persoane este utilizată și de către alte autorități a căror activitate a fost luată spre analiză, iar funcționarii intervievați din celelalte autorități au apreciat ca fiind utilă o astfel de modalitate de informare și apreciază că poate fi utilizată creându-se grupuri de persoane interesate pe diferite domenii de activitate. Observăm pe de altă parte, că deși demonstrată utilitatea unui instrument, faptul că este o activitate facultativă, nu se permanentizează, neexistând obligații legale în acest sens.

În ceea ce privește consiliile județene se constată existența unei singure structuri cu atribuții de comunicare, acest aspect fiind considerat o problemă majoră, deoarece în fapt, este vorba de o insuficiență a resurselor umane care să aducă la îndeplinire obiectivele și sarcinile de comunicare care sunt din ce în ce mai diversificate. „Aș menționa faptul că suntem extrem de puțini, care ne ocupăm cu foarte multe lucruri. Primăria, pe domeniul nostru de activitate, are câteva servicii (aș putea să menționez 5-6) care se ocupă de ceea ce facem noi, 5-6 persoane. Noi ne ocupăm concomitent de relația directă cu cetățeanul, de mass-media, de comunicarea cu ONG-urile, de partea de site, de organizarea de evenimente, de relații internaționale". Se subliniază că lipsa

de resurse umane determină aglomerarea activităților și astfel, se ajunge să se acorde destul de puțin timp anumitor componente ale comunicării.

Un obstacol în calea construirii unei relații bune de comunicare cu mediul este uneori inaccesibilitatea modului în care sunt structurate și redate informațiile. În acest sens, se amintește nevoia de a accesibiliza o serie de informații și documente tehnice în vederea transpunerii într-un limbaj mai accesibil. Persoanele intervievate recunosc faptul că următorul pas în activitatea de informare, în general, este facilitarea accesului la informațiile publice gestionate de autorități ale administrației publice și implementarea regulilor legate de accesibilizarea acestora (open data), doar că din nou apare nevoia de resursă, care să lucreze în vederea accesibilizării. Actualmente există o singură obligație de a desemna o persoană care să se ocupe, dar, concret, un set de măsuri sau norme care să impună obligații în ceea ce privește accesibilizarea încă nu sunt adoptate.

Un alt aspect negativ care afectează succesul sau eficiența comunicării, precizat în multe dintre opiniile exprimate de către cei intervievați, este un aspect de natură organizatorică și managerială reflectat în lipsa de organizare sau sistematizare a demersurilor de comunicare. De asemenea, se apreciază că această problemă poate fi identificată și în alte procese sau activități administrative. „Eficiența comunicării ține de planul managerial și atunci e vina managerului dacă ceva nu merge bine. (...) În general, problema care e valabilă la nivel de administrație în ansamblul ei, (...), e vorba de caracterul haotic al unor procese în general, nu doar de comunicare. Adică, lipsa unor ședințe de lucru, ca să se stabilească foarte clar ce anume trebuie făcut, cine e responsabil, care e termenul, care e modalitatea prin care va fi tras la răspundere. E vorba de carențe de natură organizatorică și managerială, care, în general, caracterizează administrația publică, și implicit activitățile de comunicare. Acestea sunt lucruri care sunt extrem de frecvente". În ceea ce privește identificarea punctelor negative sau dificultăților de comunicare cu diverse categorii de interlocutori apreciem că acestea apar în contextul în care administrația tinde să fie formalistă, ținând ca informațiile să fie transmise prelucrate, filtrate, transpuse într-un format și un limbaj propriu.

Astfel, apare nevoia de instituire a unor proceduri interne de comunicare care să asigure operativitatea transmiterii către public și presă implicit, a informațiilor, la scurt timp de la apariția acestora: „de foarte multe ori informația care se furnizează presei trebuie un pic analizată și chiar filtrată. Noi avem un purtător de cuvânt care este chiar ziarist, provine din presă, care furnizează informație, dar nu o poate furniza nefiltrată pentru că sunt tehnice, juridice de multe ori sau de altă natură, economice și atunci trebuie să aibă o discuție prealabilă cu conducătorii compartimentelor respective pentru a putea da informații corecte celor din presă". În acest context am identificat și abordări diferite care, în fapt, denotă un interes crescut pentru informarea promptă: „uneori alegem soluții de compromis, cum ar fi o comunicare rapidă și uneori cu mici imperfecțiuni, se apreciază că este mai de dorit o astfel de comunicare, decât o comunicare ideală sau foarte bună, dar făcută tardiv, deoarece, informația este o marfă perisabilă".

În opiniile exprimate de către funcționarii intervievați s-au regăsit referiri în sensul că deseori, în momentul transmiterii informațiilor de către autorități prezentate potrivit constrângerilor proprii, acestea apar ca fiind depășite sau nefiind pe deplin lămuritoare. O problemă comună identificată este faptul că se impune instituirea unor reguli cu privire la realizarea activităților specifice, cum ar fi actualizarea conținutului comunicării, de exemplu a site-urilor, astfel încât informațiile să fie ușor de accesat și să fie actuale. „Acum am avut o schimbare a site-ului tot pentru a ușura comunicarea, pentru că știam că informația care trebuia să ajungă la cetățeni, inclusiv hotărârile, declarații de avere erau destul de greu de găsit". Am constatat că există un interes crescut pentru actualizarea informațiilor cu precădere în răspunsurile persoanelor implicate în activitatea de relații publice care vin din rândurile jurnaliștilor.

De asemenea, o problemă semnalată de cei intervievați, fără a distinge tipul de instituție din care fac parte, este nevoia de a construi și de a întreține relații bune de comunicare cu interlocutorii, conștientizându-se importanța oferirii de feedback acestora, pe de o parte, și înregistrarea feedback-ului oferit de aceștia. În acest context, ca și deficiență a activităților de comunicare, specialiștii în relații publice intervievați au subliniat nevoia de evaluare periodică a activităților de comunicare în general și a fiecărui tip de mijloc de comunicare, în particular. „Deocamdată evaluarea a fost doar verbală, de exemplu am întrebat pe unii jurnaliști dar și pe colegii din interiorul instituției cum apreciază noul site".

În cadrul altor răspunsuri, sunt amintite și alte deficiențe, din mai multe registre. „Pot fi la nivel de mentalități, la nivel de cetățeni, care nu sunt destul de bine pregătiți să primească mesajele noastre, nu sunt foarte interesați. Sunt numeroase tipuri de obstacole. (...) altă barieră fiind lipsa de resurse umane care determină altele cum ar fi o comunicare defectuoasă sau tardivă, în același timp fiind asaltați de evenimente". Observăm astfel, că în general, principalele probleme în realizarea activităților de comunicare sunt legate de aspecte interne, aspecte care generează o serie de minusuri în ceea ce privește comunicarea pe plan extern. Alte tipuri de bariere menționate sunt la nivel de mentalități sau sunt legate de lipsa de interes și participare a comunității.

Se apreciază că în multe aspecte, funcționarea administrației moderne este la început de drum în sistemul românesc, unul dintre aspectele care trebuie să fie cuprinse în procesul de îmbunătățire este comunicarea atât internă cât și cu mediul exterior autorității. Sintetizând, sunt precizate ca principale obstacole ale comunicării instituționale aspecte în legătură cu comunicarea internă, fiind nevoie de instituirea unor practici pentru depășirea acestor obstacole: „E adevărat că aici mai avem mult de lucru (...) am constatat și prin prisma experiențelor de conducere că cel mai greu lucru într-o instituție publică este să faci să funcționeze pe orizontală compartimentele între ele. Există orgolii personale, există această aruncare a responsabilității de la un compartiment la altul și asta e valabil la multe instituții publice. Am dezvoltat asemenea mecanisme de colaborare și un soi de comunicare orizontală urmată apoi de o comunicare piramidală. Adică dacă compartimentele nu pot cădea la un acord sau nu se pot înțelege urmează să apeleze la persoanele de conducere care le coordonează. Dacă aceeași persoană de

conducere coordonează cele 2-3 compartimente aflate în dispută e mai simplu, dacă sunt 2-3 persoane de conducere, cele 2-3 persoane de conducere iau decizia în legătură cu chestiunea". Această descriere ne arată încă o dată că în ceea ce privește comunicarea internă este nevoie de a depăși o serie de probleme legate de orgolii și mentalități, probleme care la nivel instituțional au fost identificate, iar în unele instituții s-au depus eforturi pentru depășirea acestor obstacole.

Se apreciază că se impune, din ce în ce mai mult, nevoia de a comunica atât cu diversele categorii de public, cât și în interiorul instituțiilor, între departamente. În ceea ce privește comunicarea internă, se înregistrează nevoia de a institui proceduri și sarcini în vederea informării cu precădere și regularitate a persoanelor care au atribuții de comunicare instituțională, cum este purtătorul de cuvânt, dar și a colegilor (din alte departamente): „de exemplu, din 2012 este pe site secțiunea cu achizițiile publice, este un buton de Achiziții publice, (...). Înainte mă luptam ca să văd planul de achiziții (...) deși documentele nu prezentau aspecte de ilegalitate, erau reticenți să mi le arate". Se remarcă o reticență și o tendință de a secretiza informațiile deținute la nivel de departamente. De aceea se apreciază utilitatea unui instrument de comunicare cum este site-ul instituțional pentru că servește atât informării cetățenilor, cât și în vederea informării realizate de către funcționari, cu condiția actualizării permanente a acestuia.

A fost subliniată, de către respondenți, o anume reticență din partea funcționarilor și în ceea ce privește comunicarea către exterior a acțiunilor pe care le întreprind sau a activităților zilnice. „Motivele sunt diferite, dar probabil cel mai frecvent este acela că spunând anumite lucruri unii consideră că presa ar putea scrie rău despre lucrurile pe care ei le fac. Deci, cred că ar trebui explicat angajaților că o bună comunicare are un efect pozitiv asupra instituției în sine și asupra lor în particular. Nu poate avea în nici un caz un efect negativ. Asta, bineînțeles dacă instituția are o activitate corespunzătoare".

Respondenții, prin răspunsurile oferite, arată că la nivel instituțional este conștientizată importanța comunicării, în special la nivel teoretic, conducerea știind că trebuie să comunice către exterior și că este important să fie cunoscută activitatea, dar apreciază că „Barierele sunt puțin mai jos, sub primul nivel de conducere unde funcționarii sunt mai reticenți pe principiul că mai bine să stăm cuminți, să nu facem valuri. Și de ce să facem valuri când nimeni nu are nimic cu noi, nici presa. (...). Conducerea este cea care poate schimba gândirea și la nivelul de jos în sensul că dacă se cer informații unui șef de serviciu sau funcționar, acestea trebuie să fie comunicate". Este afirmată astfel convingerea că de la nivelul conducerii autorităților publice pot fi întreprinse măsuri care să aibă ca finalitate îmbunătățirea comunicării interne, prin instituirea unor proceduri și reguli în acest sens și prin implicarea unor persoane specializate în domeniul relațiilor publice. Toate acestea s-ar răsfrânge în mod pozitiv asupra comunicării instituționale.

Comunicarea pe orizontală este apreciată ca fiind corespunzătoare acolo unde sunt și anumite reguli referitoare la conlucrarea departamentelor „în sensul că fiecare serviciu trebuie să își întocmească un plan de activități săptămânal ca să cunoască și conducătorul instituției cum se derulează, direcțiile de acțiune sunt realizate de fiecare

departament în parte și comunicate conducătorului instituției". În schimb, potrivit altei opinii, comunicarea orizontală este deficitară: „de multe ori fiind necesară intervenția superiorilor sau superiorului ierarhic care realizează astfel un fel de mediere". Este încă un argument în favoarea ideii că la nivel intern comunicarea este deficitară, aspect care îngreunează sarcina conducătorului ierarhic, cât și a comunicării cu mediul extern.

Un alt aspect semnificativ semnalat în mai multe dintre răspunsuri a fost acela că se apreciază a fi importantă o instituționalizare a dialogului inter-instituțional, pe tipuri de activități sau sectoare de activitate, cu mediul de afaceri, pe teme de educație sau factori care au o anumită responsabilitate pe fiecare domeniu în parte. Astfel, s-a subliniat că ar fi utile întâlniri lunare sau mai rar, dar pe teme de interes județean, după modelul ședințelor de colegiu prefectural. „Prefectura se ocupă mai mult de întâlniri de genul acesta. Consiliul Județean nu organizează întâlniri de acest gen deși ar fi nevoie de o astfel de comunicare, în special cu consiliile locale a căror activitate o coordonează". Răspunsurile de această natură vin să întărească ideea că mediul administrativ este unul formalist care recurge la îndeplinirea acelor activități pe care legea le indică în mod expres, neglijând acoperirea nevoii identificate la care cadrul normativ nu se referă.

În ceea ce privește activitatea de comunicare inter-instituțională dintre consiliile județene cu primăriile din mediul rural la nivelul cărora importanța comunicării în general este neglijată și deficitară: „Există o comunicare deficitară cu primăriile pentru că sunt foarte multe, sunt răspândite pe distanță relativ mare și dacă vrei să comunici ceva foarte rapid la un moment dat cineva nu va fi la celălalt capăt și ajungi să dai telefoane ca să fii sigur că informația a ajuns unde trebuie. Și apar frecvent probleme când trebuie comunicat. (...) Deocamdată, utilizăm mail-uri și fax-ul, dar nu ești sigur întotdeauna de rezultat, sau răspunsul poate întârzia". Se observă o nevoie de a spori eficacitatea și modernizarea instrumentelor de comunicare, în condițiile în care actualele instrumente nu asigură suficientă siguranță în ceea ce privește receptarea mesajului, soluțiile identificate propunând utilizarea de sisteme informatice de comunicare, adaptate nevoilor identificate. Dar în acest context, principala barieră este lipsa de interes pentru comunicare a autorităților din mediul rural. În unele situații sunt semnalate totuși și rezultate: „în cadrul unui proiect, un număr limitat de primării vor avea un sistem informatic de comunicare între consiliul județean și primării. În următoarele etape se va continua proiectul; ne-am gândit la un proiect pentru un sistem de comunicare mai eficient, electronic (...) ".

În alte răspunsuri s-au făcut referiri la faptul că atunci când reglementarea legală este permisivă, lăsând la latitudinea autorităților modalitățile de acțiune, se observă că sunt alese soluțiile mai simple, minimale și nu neapărat mai eficiente, iar uneori invitația la dialog, dacă nu apare ca obligație, este neglijată. Exemplele în acest sens au făcut referire la lipsa de interes a consiliilor locale cu privire la utilizarea oportunităților de a comunica oferite de autoritățile județene, și anume de a publica în Monitorul Oficial al Județului actele pe care le adoptă: „Sunt două, trei primării mai active care vin și solicită publicarea, dar celelalte autorități nu vin să își publice actele. Deci ei au obligația să le publice în monitor, dacă nu au monitorul lor, dar pot să solicite la noi publicarea. Era

o perioadă când erau coordonați ca să zic așa de la prefectură să vină să publice și a fost o perioadă când erau multe comune care foloseau această modalitate, dar acuma, dacă nu îi determină ceva anume, nu se întâmplă". Un alt exemplu referitor la lipsa de implicare în consultarea realizată în procesul decizional, desfășurat de către structuri asociative ale autorităților administrației publice: „sunt primite solicitări de la Uniunea Consiliilor Județene din România în care sunt consultate autoritățile; în cea mai mare parte din situații primarii și consiliile din județ nu răspund, deși subiectele sunt de interes, știind că nu este obligatoriu; sunt unii care răspund din când în când, dar rar". Prin aceste exemple este ilustrat faptul că în comportamentul instituțional al administrației, tendința este de a realiza numai acele activități în îndeplinirea unor norme și obligații legale imperative, sau ca urmare a unei solicitări venite de la un nivel superior.

4. Concluzii

Pe fondul multiplelor constrângeri ale comunicării în context administrativ, am constatat faptul încurajator că practicienii de relații publice își îndeplinesc cu succes rolul de mediatori în procesul de comunicare, de observatori, analiști și factori cu viziune strategică cu privire la îmbunătățirea proceselor și rezultatelor acestora, pornind de la identificarea aspectelor negative și a disfuncționalităților. În acest context, apreciem ca vitală pentru o organizație publică prezența în cadrul organizațiilor a unor astfel de specialiști, prezență care ar trebui generalizată în administrația publică. În acest sens, subliniem că am obținut, prin intermediul răspunsurilor, precizarea unei serii de obiective și nevoi identificate de către practicieni care, îndeplinite sau satisfăcute, ar determina creșterea calității și eficienței comunicării instituționale a administrației publice. Pe de altă parte, apreciem spiritul critic al practicienilor intervievați, manifestat în scopul schimbării la nivel organizațional și interesul creșterii calității comunicării administrației. Toate aceste aspecte ar trebui luate în considerare de către decidenți pentru ca nevoile identificate să fie acoperite iar dificultățile identificate să fie reduse și eliminate.

Realizarea interviurilor a relevant, pe lângă identificarea principalelor deficiențe și nevoi de îmbunătățire a comunicării în administrația publică, și un alt aspect semnificativ, și anume că în context administrativ, activitățile specifice relațiilor publice câștigă din ce în ce mai mult în importanță, începând să îndeplinească funcțiile identificate de literatura de specialitate pentru sectorul privat, unde, de fapt, au apărut și s-au dezvoltat. Astfel, practicienii intervievați au arătat prin implicarea lor nivelul de cunoaștere, interes și viziune strategică asupra comunicării instituționale, că relațiile publice în administrația publică sunt o funcție a conducerii organizației, realizând legătura dintre mediu extern și autoritate, fiind un factor esențial în succesul unei organizații publice.

De asemenea, se observă eforturi de planificare și instituționalizare a unor practici sau instrumente care eficientizează comunicarea în administrația publică. Sigur, această funcție nu este pe deplin îndeplinită încă, dar semnalele sunt încurajatoare. În acest context, am observat că specialiștii în relații publice conștientizează importanța și nevoia de a concepe și implementa programe și strategii care să cuprindă formele în care

trebuie desfășurate acțiunile de comunicare, dar aceste nevoi încă nu sunt concretizate, încă neputându-se identifica strategii elaborate în conformitate cu obiectivele și valorile organizației. Astfel s-a remarcat una dintre barierele în contextul comunicării, și anume lipsa de adoptare a unei strategii integrate de comunicare instituțională, asumată prin voința și decizia autorității.

O altă funcție a relațiilor publice identificată în literatura de specialitate, și anume că relațiile publice nu pot fi eficiente fără apelul la cercetarea publicului pentru a înțelege specificitatea publicurilor și a problemelor cu care se confruntă organizația, am observat că este ce mai puțin luată în considerare. În schimb, în activitățile de relații publice ale autorităților luate spre analiză se acordă mai mult interes caracterului bilateral al comunicării, pentru specialiștii în relațiile publice, comunicarea neînsemnând numai transmiterea de mesaje publicului, ci și identificarea mesajelor și necesităților interlocutorilor.

Ca urmare a răspunsurilor formulate de către practicieni în relațiile publice se confirmă că o mare parte din deficiențele comunicării instituționale sunt cauzate de caracteristicile și particularitățile administrației identificate de teoreticieni, în special compartimentarea pe orizontală și verticală, multitudinea compartimentelor, uneori lipsa de interes și cunoaștere a importanței comunicării manifestată de autoritatea de conducere. De asemenea, comunicarea interinstituțională în context administrativ poate fi îngreunată, neacordându-se importanța cuvenită colaborării dintre instituții, în contextul în care nu există prevederi imperative în acest sens, fiind remarcată lipsa unei imagini globale complete asupra activității autorităților. Bariere apar și în contextul comunicării dintre administrație și cetățeni, având la bază inaccesibilitatea limbajului, complexității procedurilor, lipsei de interes cu privire la informare.

Se disting din cercetarea realizată o multitudine de deficiențe și nevoi de îmbunătățire și trei bariere semnificative: a) comunicarea internă deficitară (lipsa organizării și planificării, reticența funcționarilor și comunicare deficitară între departamente, și uneori lipsa de viziune a managerului) care generează insuficienta informare a practicienilor în relații publice și a interlocutorilor externi; b) lipsa de resurse umane implicate în activități de comunicare care generează carențe în comunicarea cu diversele categorii de interlocutori; 3) specificitatea administrației publice (schimbarea persoanei care exercită conducerea, compartimentarea, complexitatea procedurilor și specificitatea limbajului, desconsiderarea importanței comunicării în contextul implementării legii). Concluziile extrase sunt în acord cu aspectele semnalate în literatura de specialitate unde se apreciază că dificultățile procesului de comunicare în administrația publică sunt generate de componentele procesului de comunicare (emițătorul, receptorul, relația dintre aceștia, mesajul, canalul de comunicare) și contextul organizațional, în care se desfășoară comunicarea, caracteristicile și specificitatea organizațiilor publice.

Deocamdată, în context administrativ este doar conștientizată nevoia de a adopta tactici de depășire a barierelor, realizându-se eforturi secvențiale în acest sens, care urmăresc încurajarea comunicării în dublu sens și înregistrarea feedback-ului, atenție acordată limbajului utilizat, interes pentru menținerea credibilității. Probabil, toate

aceste eforturi secvențiale, instituționalizate și permanentizate, completate cu sporirea resurselor afectate realizării demersurilor de comunicare, profesionalizarea persoanelor implicate în comunicare, desfășurate în acord cu o strategie de comunicare construită în acord cu obiectivele instituționale și agenda instituțională ar conduce la o eficientizare a proceselor comunicaționale ale administrației publice, care ar susține în mod eficient îndeplinirea misiunii instituționale.

Bibliografie:

1. Achelis, T., Epure, L.L, Foarta, Ș., Mărăscu, C., Rus, F.C., Tolcea, M., Tudor, D. și Veen, T., *Relațiile publice: coduri, practici, interferențe*, Timișoara: Editura Mirton, 2004.
2. Alexandru, I., *Teoria administrației*, București: Editura Economică, 1999.
3. Boblea, G., *Comunicare* și *ordine publică*, București: Societatea Scriitorilor Militari, 2008.
4. Burduș, E. și Căprărescu, G., *Fundamentele managementului organizației*, București: Editura Economică, 1999.
5. Coman, C., *Relații publice: principii și strategii*, Iași: Polirom, 2001.
6. Coman, C., *Relații publice: principii și strategii*, Iași: Polirom, 2006.
7. Craia, S., *Teoria comunicării. Tehnici de informare și comunicare*, București: Editura Fundației România de Mâine, 2008.
8. Dagenais, B., *Profesia de relaționist*, traducere de Anca Magdalena Frumușani, Iași: Polirom, 2002.
9. Dumitru, I., *Relații publice – eficiența prin comunicare*, București: Editura Comunicare.ro, 2003.
10. Grunig, J.E., „Image and Substance: From Symbolic to Behavioral Relationship", 1993, *Public Relations Review*, vol. 19, nr. 2, pp. 121-139.
11. Nedelea, A., *Marketing în administrația publică*, București: Editura Didactică și Pedagogică, 2006.
12. Newsom, D., van Slyke Turk, J. și Kruckeberg, D., *Totul despre relațiile publice*, Iași: Polirom, 2003.
13. Onofrei, M., *Administrație publică – Fundamente științifice și bune practici*, Iași: Editura Universității Alexandru Ioan Cuza, 2007.
14. Popescu, L.G., *Comunicarea în administrația publică*, ediția a II-a revizuită și adăugită, București: Editura Economică, 2007.
15. Rotar (Boie), C., *Relații publice și teoria relațională. Perspective instituționale*, Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană, 2014.