

## Dimensiunea transparen ei administrative – oportunitate amplificat  de dispozitivele comunica ionale

**Galina MARDARE,**  
*magistru  n administra ie public ,*  
*metodist, Departamentul dezvoltare profesional ,*  
*Academia de Administrare Public *  
*de pe l ng  Pre edintele Republicii Moldova*

### SUMMARY

*This paper is studying administrative transparency as an output of a long-term evolution and constant efforts to promote citizen best interest in the public affairs by ensuring and enforcing access to the information.*

*Current changes in approaching administrative transparency's concept are nothing but a reaction to the crisis of the authoritarian state as well as to the establishment of representative democracy, as well as to the necessity to re-evaluate citizen's role and position in the decision-making process in the Republic of Moldova. Furthermore, opinions stated in the present paper are mostly founded on the idea that currently, the dimensions of the administrative transparency are amplified by numerous communicative tools, dictated by the public administration reform in the Republic of Moldova.*

Comunicarea interactiv  dintre func ionarii publici  i cet ţeni în promovarea transparenței administrative apare, în lumina acestui studiu, la fel de importantă ca  i celelalte elemente integrante ale transparenței administrative. Această conexiune în procesul informațional  ntrune te diferite norme, criterii, elemente specializate privind asigurarea distribuirii informației, tipul comunicării oficiale  i neoficiale, barierele în comunicarea eficientă, tehnicile  i metodele privind difuzarea, verificarea informației, precum  i depozitarea, păstrarea acesteia.

 n accep iunea autorilor **Herbert A. Simon, Victor A. Thompson, Donald W. Smithburg**, expusă în lucrarea „Administrația publică”, „procesul informațional de conexiune interactivă are două aspecte: „informa ia trebuie să treacă prin centrul

decizional pentru a forma baza deciziei, iar decizia trebuie comunicată de la centrul decizional pentru a influen a al i membri ai organizației, precum  i cetăţeni a căror cooperare trebuie asigurată pentru îndeplinirea deciziei”. [1] Astfel, problema nivelului din organiza ie la care poate fi luată cel mai bine o decizie va depinde considerabil de c t de eficient  i de u or pot fi transmise informațiile de la sursă la centrul decizional  i de c t de eficient  i de u or poate fi transmisă decizia în punctul în care se va desfăşura ac iunea.

 n opinia autorilor men iona i, **comunicările organizatorice se împart în două categorii: comunicările planificate sau „oficiale”  i cele neplanificate sau „neoficiale”**. Fiecare organiza ie are anumite structuri oficiale prin care pot fi transmise informațiile celor care au nevoie de ele. Dar aceas-

tă transmitere oficială a informațiilor este suplimentată, în mare parte, de comunicări care apar din dorința, nerăbdarea angajaților de a împărtăși informațiile în cazul în care această transmitere nu este autorizată oficial sau chiar este interzisă. Astfel, regulamentul fiecărei instituții publice, elaborat în conformitate cu Legea privind accesul la informație, prevede cine se poate adresa oficial în scris sau oral; cine trebuie să raporteze și să ofere.

**Activitatea de planificare și canalizare a comunicării informației** poate fi observată în cea mai elaborată formă în structurile administrației publice, în cadrul cărora există diverse reguli oficiale, care necesită a fi respectate întru asigurarea executării deciziei. În acest sens, una dintre procedurile cele mai des utilizate sunt *formularele standard* în care sunt introduse și transmise informațiile necesare procesului decizional. Formularele standardizate pot fi utilizate, deoarece prezintă avantaje pentru inițiatorul comunicării. Astfel, dacă o persoană constată că scrie în mod repetat scrisori sau înștiințări privind una și aceeași informație, elaborarea unui formular îi va eficientiza activitatea. Un dezavantaj al formularului este inflexibilitatea sa. Astfel, *utilizarea și crearea formularelor, chiar dacă sunt importante pentru construirea proceselor de comunicare, nu soluționează toate problemele de comunicare dintre funcționarii publici și cetățeni.* [2]

**Planificarea comunicării oficiale**, îndeosebi, identificarea canalelor de comunicare, este strâns legată de sistemul oficial de autoritate al organizației, ceea ce conduce la limitarea comunicării, iar canalele oficiale, deseori, nu pot exprima varietatea necesității umane de comunicare, nu pot oferi întotdeauna „sensul” celor ce se intenționează a fi comunicate. Astfel, conchidem că **comunicarea oficială are tendința de a fi rigidă, lentă, inflexibilă, adesea, nu poate exprima necesitățile și cerințele reale ale organizației.**

Pentru a fi eficientă, **comunicarea trebuie să depășească schema oficială sau regula cărții, necesită o „înțelegere” reciprocă a participanților, care să depășească tiparul oficial de comunicare al organizației.** Toate acestea, în opinia autorilor menționați, au condus la apariția metodei de comunicare neoficială, care o completează pe cea oficială, concludând că **în majoritatea instituțiilor publice, cea mai mare parte a informațiilor utilizate în luarea deciziilor se transmite neoficial.** Totodată, aceiași autori menționează consecințele comunicării neoficiale prin intermediul căreia se pot transmite informații deformate și eronate. În această ordine de idei, pornind de la elementele de eficientizare a procesului de comunicare, devine inerentă **înființarea unor unități speciale pentru informații**, al căror rol este să adune și să transmită informații în cadrul organizației. Astfel de unități sunt necesare **în depășirea barierelor de comunicare dintre funcționarii publici și cetățeni.**

Un rol important al unităților de acces la informație este să ofere cât mai multe informații, chiar dacă nu au fost solicitate de către cetățeni. Este important faptul că furnizorii de informație să-și îndeplinească rolul de transmitere a informațiilor ca pe o sarcină inerentă în exercitarea transparenței administrative.

**Funcția de transmitere a informațiilor este strâns legată de funcția de arhivare. Păstrarea informațiilor astfel încât să fie accesibile atunci când este nevoie de ele reprezintă o problemă majoră în orice instituție publică.** În cazul acestei activități este necesar să se utilizeze metode de arhivare sistematice, astfel încât înregistrările să fie puse la dispoziția subiecților sistemului de comunicare. Cei doi factori care trebuie luați în considerare la stabilirea oricărui sistem de arhivare sunt (1) structurarea sistemului astfel încât materialele să fie găsite atunci

când este nevoie de ele și (2) structurarea sistemului astfel încât materialele să poată fi îndosariate și extrase din dosare cu costuri minime. [3]

În accepțiunea acelorași autori, elementul esențial al conexiunii interactive dintre furnizorii de informație și cetățeni este **unitatea de acces la informație**, prin care înțelegem o unitate înființată cu scopul principal de a transmite informații atât în folosul instituției publice, cât și al cetățenilor.

**Relațiile cu publicul – un element al comunicării instituționale.** Natura relațională reprezintă valoarea de prim ordin a comunicării. Această trăsătură însă nu este unica. Ea este secundată de altele, de asemenea, relevante. Cercetătorii în definițiile formulate (numărul lor depășește cifra de 120) abordează comunicarea ca proces: *a) de transmitere de resurse, b) de influență, c) de schimb de valori, d) de transmitere a informației, e) de împărtășire a ideilor*. [4]

Pledoaria pentru efectul coagulant al comunicării a fost dezvoltată într-o manieră extinsă de către savantul german, Jürgen Habermas, în studiul său fundamental „*Teoria acțiunii comunicative*”, în care argumentează necesitatea aplicării conștiinței și participării publice a cetățenilor în procesele sociale, a relevat rolul decisiv al acțiunii comunicative interpretată de el ca „*punctul de plecare spre teoria despre societate*”. [5]

Un alt reprezentant de vază al teoriei comunicative (Nicolas Tenzer) definește aceasta drept „*mecanism prin care societatea umană există și progresează*”. „**A comunica**, nota cercetătorul francez Nicolas Tenzer, *înseamnă a integra progresiv cetățenii într-o rețea de schimburi libere; a explica și a asculta, a stabili un raport atent care e lipsit de pasivitate și indiferență și deci permite progresul relației. Dacă asemenea comunicare dispăre, atare integrare e imposibilă*”. [6]. Cuvântul „comunicare” descinde din latinescul „*communis*”, care înseamnă

comun. Communis implică referința la un raport, la o interacțiune. (*Michel Le Net*) [7]

Valențele multidimensionale ale comunicării sunt remarcate, practic, de toți cercetătorii acestui fenomen social. Americanii P. Watzlawick, J. N. Beavin, D. Jackson notează, bunăoară, în studiul „*Pragmatica comunicării umane*”: „*Comunicarea nu e numai transmiterea informației. Ea impune, în același timp, un comportament*”. [8]

Sociologul italian Franco Ferrarotti estimează, la rândul său, comunicarea ca „*legare, participare, dăruire, dare și primire*”, [9] iar Claudia Canilli concepe comunicarea ca „*instrument al relațiilor*”. [10]

Astfel, generalizând referințele autorilor menționați, conchidem că fără comunicare, nu pot fi făcuți nici măcar primii pași spre valorificarea transparenței administrative și este imposibil să vorbim despre dimensiunile acesteia, fără să studiem importanța comunicării sau măcar să o considerăm implicată.

Semnificația comunicării ca proces informațional de conexiune interactivă este dezvăluită de unii dintre cercetătorii Institutului European de Administrație Publică prin următoarele paradigme: *relațiile cu publicul – un element al comunicării instituționale, comunicarea societală – relația autorității publice cu publicul bine informat, societatea informațională – parte integrantă a dimensiunii comunicaționale*. [11]

**Relațiile cu publicul**, prin substanța lor, transformă instituția în „*casă de sticlă*” cu „*ușile deschise*”. Politica „*ușilor deschise*” promovată în relațiile cu publicul se întemeiază pe trei principii: deschiderea instituției către mesajele parvenite de la public; transparența activității interne instituționale și accesul publicului la procesul decizional intern. Pichard Lubben estimează politica dată ca *just-in-time (JIT)*, ceea ce înseamnă „*în timp util*”. Potrivit lui Lubben, relaționarea la scară internă și externă în orice instituție se realizează, în temei, între furnizor și client (instituție

– angajat, instituție – consumator, instituție – partener etc.). Eficiența acestui proces este determinată de transparența, sinceritatea și oportunitatea sa. Aceste exigențe sunt promovate de JIT, care asigură „publicitatea atât a produsului, cât și a instituției însăși”. [12]

Expresia „casă de sticlă” își are originea în Franța postbelică, fiind cauzată de incertitudinile și zvonurile, generate de lipsa de informație din guvern și instituții. Încă atunci a fost lansată ideea „casei de sticlă”, adică s-a optat pentru transparență, pentru controlul social al activității instituțiilor și pentru participarea opiniei publice în procesul decizional.

Următorul pas în relațiile cu publicul este modelarea opiniei despre instituție. Interpretarea univocă a instituției de un număr maximal posibil de auditori generează opinia publică despre entitatea pe care o reprezintă. Avantajul relațiilor cu publicul, spre deosebire, să zicem, de publicitate, constă în faptul că accentul e pus pe conștientizarea uzanței sociale a instituției, dar nu pe accentuarea oarbă a acesteia. Formarea unei viziuni clare și temeinice asupra unei instituții îi asigură acesteia o validitate pentru ani de zile, care rezistă influențelor accidentale. Această transformare se produce, firește, sub acțiunea și a altor sectoare ale comunicării instituționale. Relațiile cu publicul constituie însă, în acest sens, factorul decisiv. Astfel, conchidem că imaginea instituțională, odată creată, optimizează și rentabilizează eforturile ulterioare de relaționare a publicului.

**Comunicarea societală – relația autorității publice cu publicul bine informat.** Cercetătorul francez Michel Le Net, remarcând contribuțiile comunicării între diferiți actori la dezvoltarea raporturilor interactive în beneficiul progresului uman, a fost primul, care a suplimentat-o cu un segment nou – comunicarea societală. Vectorul general al comunicării societale, remarcat de Michel Le Net, este suficient

*„pentru a coagula și activitatea informațională a activității publice orientată spre relaționarea ei cu cetățenii prin canalizarea și asigurarea accesului lor neîngrădit la resursele informaționale oficiale”. [13]*

Pornind de la această perspectivă, considerăm **comunicarea societală drept spațiu în care autoritatea publică dialoghează cu cetățenii prin difuzarea informației de utilitate publică și prin colectarea informației oferite de societatea civilă în scopul eficientizării gestiunii și coeziunii sociale.** Comunicarea societală, obținând această semnificație, devine astfel, pe de o parte, condiția depășirii stării de alienare a puterii față de societate, iar, pe de altă parte, o premisă de înlăturare a înstrăinării cetățenilor față de procesul de gestionare socială.

**Sursa de alimentare a comunicării societale este libertatea de exprimare,** care, actualmente, devine parte a unui drept mai complex. Acest drept, în opinia autorilor Ion Dogaru și Dan Claudiu Dănișor, este dezvăluit în lucrarea *„Drepturile omului și libertățile publice” și include „posibilitatea de a exprima liber posibilitatea de a recepta liber și dreptul de a avea acces la informația de interes public”.* [14]

Așadar, **comunicarea societală în statele cu democrații dezvoltate** dispune de o acoperire instrumentală specifică. Modul său de implementare denotă *voința puterii de a dialoga cu un public bine informat, capabil să se orienteze în labirinturile societății politice.* În prezent, amplificarea dispozitivelor comunicării informaționale devine un imperativ și pentru Republica Moldova, antrenată în edificarea unei administrații publice deschise. Întru realizarea acesteia, considerăm oportun Proiectul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la unitatea de informare și comunicare cu mass-media a autorității administrației publice centrale. Proiectul în cauză a fost elaborat în scopul instituirii unui sistem eficient de comunicare în

cadrul Guvernului, sporirii accesului la informa ia publică, interac iunii Guvernului cu cetăţenii  i societatea civilă, precum  i în vederea asigurării transparenței în activitatea autorităţilor administrației publice centrale. Prin proiectul în cauză, se propune crearea unităţilor de informare  i comunicare cu mass-media ca subdiviziune structurală autonomă, instituită în cadrul aparatului central al autorităţii administrației publice centrale, care să fie subordonată nemijlocit conducătorului acestei autorităţi. Totodată, proiectul prevede aprobarea Regulamentului-cadru al subdiviziunii de informare  i comunicare cu mass-media din autoritatea administrației publice centrale, care reglementează misiunea, func iile  i atribu iile de bază, drepturile, responsabilităţile  i modul de organizare a activităţii subdiviziunii structurale din cadrul autorităţii administrației publice, care asigură comunicarea  i informarea publicului despre activitatea autorităţii respective.

**Societatea informa ional  - parte integrantă a dimensiunii comunica ionale.** La fel de important este să men ion m că dimensiunea comunica ional  în segmentul transparenței administrative este dictată  i de **exigen ele societăţii informaționale**, care nu doar oferă noi dispozitive de interconectare umană, dar  i imprim  parametrii noi procesului comunicativ public. Dimensiunile comunicării în conformitate cu exigen ele tehnologiilor informaționale sporesc inevitabil rolul transparenței administrative în sistemul administrației publice din Republica Moldova. Astfel, *edificarea societăţii informaționale, în care tehnologiile informaționale  i comunica ionale influen eaz  pozitiv asupra tuturor sferelor vieţii, contribuie la dezvoltarea social-economică a statului, la ridicarea nivelului de trai al popula iei  i constituie una dintre direc iile strategice ale Republicii Moldova.*

Prin urmare, concluzionăm că **la etapa**

**actuală de democratizare a societăţii  i promovare a valorilor general umane, progresul tehnico- tiin ific este una din condi iile de bază privind sporirea calităţii unei guvernări transparente, care rezidă în oferirea de servicii în format electronic.**

**Serviciile electronice** reprezintă o alternativă eficientă, permi t nd guvernării să fie mai aproape de cetăţeni  i să se adapteze la cerințele acestora. Plasarea procesului de adoptare a deciziilor la nivelul cetăţenilor creează o situa ie social-economică absolut nouă. Procesul fiind interactiv, iar luarea deciziilor descentralizată, apar noi posibilităţi, dar  i noi responsabilităţi. Una dintre problemele principale este generată de faptul că at t cetăţenii, c t  i func ionarii publici vor fi obliga i să- i schimbe modul de activitate în condi iile unei structuri interactive de re ea în cadrul guvernării electronice, care include trei componente de bază: **Guvern-cetăţean**, **Guvern-business**  i **Guvern-Guvern**. Ultima componentă include subcomponenta Guvern-angaja ii autorităţilor administrației publice, accentu ndu-se, astfel, rolul func ionarilor publici în exercitarea actului de guvernare. [15]

**Implementarea guvernării electronice presupune accesul nelimitat al cetăţenilor**, indiferent de statutul social  i locul de trai, la serviciile electronice, care sunt estimate prin două criterii: *cea oferită de guvernare  i cea referitoare la capacitatea societăţii civile de a beneficia de oferta guvernamentală (infrastructura, informațiile, standardele, produsele-program, cadrul legislativ etc.), destinată participării active a cetăţenilor la dezvoltarea  i consolidarea democra iei.* [16]

 n prezent, în Republica Moldova există **servicii electronice de accesare  i stocare a datelor de interes general, menite să promoveze imaginea unei guvernări transparente  i democratice.** Aceste elaborări nu oferă însă posibilitatea accesării



și utilizării datelor la toate nivelurile autorităților administrației publice și de către societatea civilă. Cu toate că mai multe autorități ale administrației publice centrale și locale oferă acces cetățenilor la un anumit gen de informație privind activitatea lor prin intermediul *site*-urilor pe care le dețin, această ofertă nu este una interactivă. [17] Obstacolele în calea dezvoltării guvernării electronice, precum și factorii care favorizează acest proces, sunt examinate în Strategia Națională de edificare a societății informaționale „Moldova electronică”, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 255 din 09.03.2005. Actul normativ respectiv determină insti-

tuțiile responsabile de realizarea Strategiei în cauză și trasează sarcinile concrete întru asigurarea concepției de informatizare a societății, ceea ce va contribui la sporirea calității unei guvernări transparente și democratice.

Astfel, vom remarca în concluzie că, actualmente, dimensiunile transparenței administrative necesită a fi cercetate prin prisma mai multor dimensiuni adiacente domeniului de referință, cum ar fi: *managementul comunicării, relațiile cu publicul etc. – toate trecute prin filiera concepției „Guvernul electronic”* – una dintre direcțiile principale ale dezvoltării digitale în Republica Moldova.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Herbert A. Simon, Victor A. Thompson, Donald W. Smithburg. Administrația publică. Editura Cartier. Chișinău, 2003, pag. 292-315.
2. Ibidem, pag. 299.
3. Ibidem, pag. 303.
4. Constantin Marin. Societatea civilă: între mit politic și pledoarie socială. Editura Epigraf. Chișinău, 2002, pag. 112.
5. Habermas Jurgen. Théorie de l'agir communicationnel. Vol. 2, Paris. Fayard, 1988, pag. 477.
6. Tenzer Nicolas. La politique. Paris, PUF, 1991, pag. 111.
7. Michel Le Net. La communication sociale, Paris. La Documentation Française, 1988, pag. 151.
8. Bryane Michael, Rainer Kattel, Wolfgang Drechsler. Dezvoltarea capacităților de guvernare/Provocări pentru țările din Europa Centrală și de Est. Editura Elan Poligraf, Chișinău, 2005, pag. 212.
9. Ibidem, pag. 173.
10. Ibidem, pag. 177.
11. Institutul European de Administrație Publică, Aprofundarea transparenței în Uniunea Europeană, în traducerea OO „Raza Soarelui”, Editura „Elan Poligraf”, Chișinău, 2003, pag. 77-81.
12. Ibidem, pag. 99.
13. Michel Le Net. La communication sociale, Paris. La Documentation Française, 1988, pag. 151.
14. Ion Dogaru, Dan Claudiu Dănișor. Drepturile omului și libertățile publice. Chișinău, Zamolxe, 1998, pag. 242.
15. Bivol E. Administrația publică din Republica Moldova: realități și concepții de dezvoltare. Tipografia Centrală. Chișinău, 2001, 147 p.
16. Grupul de specialiști în accesul la informațiile oficiale al Comitetului Director pentru Drepturile Omului în colaborare cu Biroul de Informare al Consiliului Europei în Moldova. Accesul la documentele publice: Ghid. Tipografia Centrală, Chișinău, 2004, pag. 5-6.
17. Tudor Iașcenco. Accesul la informație, posibilități și necesități nerealizate. Buletin Mass-Media, iunie 2001, pag. 27.

**Cadrul normativ**

1. Legea privind accesul la informație nr. 982-XVI din 11 mai 2000. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 88-90/664 din 28.07.2000.
2. Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217/798 din 05.12.2008. În vigoare - la trei luni de la data publicării: 05.03.2009.
3. Strategia Națională de edificare a societății informaționale „Moldova electronică”, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 255 din 09.03.2005 *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.46-50/336 din 25.03.2005.*

**Prezentat:** 23 octombrie 2013.

**E-mail:** galina-mardare@rambler.ru