

COMUNICAREA AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE CU MEDIUL EXTERN

Igor BUCATARU,
doctor în științe politice,
conferențiar universitar

The degree of involvement of citizens, both individually and as part of civil society associations, denotes not only the level of communication between public authorities and the external environment but also the level of development of society. Statistics in the field demonstrate that an economically and democratically developed society is an open society with public authorities and institutions oriented toward citizens as customers, consumers of quality products and services. Moreover, citizens are not just consumers of democratic decision-making processes (by virtue of representative democracy) but also active participants in the decision-making process. They are part of it, namely through the mechanisms of citizen participation.

Descrierea comunicării publice. Comunicarea poate fi formal definită ca “orice proces prin care premisele decizionale sunt transmise de la un membru al unei instituții la altul” [8, p.161]. Comunicarea însoțește activitatea instituțiilor publice, contribuind la realizarea în bune condiții a acesteia. Comunicarea publică se referă atât la schimbul și împărtășirea de informații de utilitate publică, cât și menținerea liantului social. Comunicarea în instituții este un proces bilateral: el presupune atât transmiterea ordinelor, informației și sfaturilor la un centru de decizie (adică un individ investit cu responsabilitatea de a lua decizii), cât și transmiterea deciziilor luate de la acest centru în alte părți ale instituției. Mai mult, este un proces care se desfășoară în sus, în jos și lateral în instituție.

Comunicarea externă a instituției publice contribuie la notorietatea și imaginea organizației în instituție. Ea îndeplinește astfel, totodată funcția de promovare a instituției publice a statului și a unităților administrativ-teritoriale. Comunicarea cu rol de promovare reprezintă, în realitate, un caz aparte, pentru că, deși literatura de specialitate o considera fără excepție ca făcând parte din comunicarea externă, ea se

desfășoară unilateral, dinspre instituția publică către mediul exterior al acesteia. În această situație, nu mai sunt membrii organismului public cei care întrețin legătura cu exteriorul, ci organizația ca instituție. Ea dă informații despre serviciile care le oferă, încearcă să-i amelioreze imaginea de ansamblu sau, pur și simplu, vrea să facă cunoscute și să și promoveze valorile.

Prin însăși natura ei, administrația publică depinde de comunicare[7, p.16-18]:

- comunicarea între diferitele niveluri ale administrației publice;
- comunicarea pe același nivel;
- comunicarea între administrație și executivul social;
- comunicarea între administrație și autoritatea politică;
- comunicarea în mediul social;

În ultimul timp, devine din ce în ce mai importantă atât pentru administrație, cât și pentru clienții acesteia – contribuabili, cetățeni, grupuri de interese, autoritatea politică; dezvoltarea canalelor de comunicare cu “lumea de afaceri”. Formele principale prin care se concretizează acest tip particular de comunicare sunt [9, p.424-455]:

- publicitatea – prin mass-media sau prin propriile materiale publicitare;
- sponsorizările – finanțarea activităților culturale sau sportive;
- mecenatul – ajutor financiar sau logistic acordat artiștilor, organizațiilor umanitare sau non-profit;
- articole care prezintă organizația în publicațiile de specialitate;
- organizarea de standuri la târguri și forumuri;
- organizarea de zile ale porților deschise;
- acțiuni de consiliere și ajutorare a altor instituții, similare (dar care în mod real nu sunt concurențiale) prin detașarea temporară de personal.

Exista așadar, o multitudine de forme de promovare a imaginii, valorilor sau serviciilor specifice instituției publice. Cea mai eficientă și mai ieftină formă de promovare este însă, cel mai adesea, ignorată. Ea se află la îndemâna tuturor funcționarilor și constă în reliefa permanentă a aspectelor pozitive ale organismului public din care fac parte, cu ocazia contactelor cu mediul extern, fie acestea personale sau profesionale. Ideea este că fiecare funcționar public își

poate asuma fără probleme rolul de comunicator extern, mesajul său fiind centrat pe seriozitatea, eficiența și calitatea de care dă dovada instituția. Acest lucru presupune ca funcționarul public să știe (ceea ce ține de eficiența comunicării interne), să creadă, (este vorba de coerența dintre discursul pe care îl afișează și acțiunile sale concrete), și să vrea (adică să simtă nevoia să vorbească despre instituția de administrație publică, ceea ce trimite la ideea de motivație).

Comunicarea în instituțiile publice se realizează prin [7, p.16]:

- comunicarea orală (verbală) – de exemplu comunicarea dintre funcționar și cetățean la ghișeu sau la birou
- comunicarea scrisă

Instituțiile din administrația publică urmăresc ca, prin intermediul comunicării, să obțină următoarele facilități:

- identificarea – ce răspunde nevoilor instituțiilor administrative de a-și asigura notorietatea și de a-și face cunoscute competențele;
- informarea – care urmărește să facă cunoscută corpului social acțiunea administrativă;
- realizarea unei educații sociale – ce corespunde, sub forma de sfaturi, recomandări, rolului din ce în ce mai important al instituțiilor publice în cadrul vieții sociale.

Autoritatea publică urmărește, prin comunicare, o relație de proximitate cu cetățeanul; apropiindu-se de acesta și intrând în dialog, îi cunoaște cerințele, doleanțele.

Elementul central al comunicării este reprezentat de feed-back, care îi permite receptorului (de exemplu, cetățeanul) să-și emită reacțiile, iar emițătorul (de exemplu, funcționarul public, purtătorul de cuvânt al instituției, etc.) să înregistreze calitatea. Abilitatea comunicatorului de a răspunde adecvat feed-back-ului este determinantă pentru eficiența comunicării.

Funcțiile feed-back-ului sunt următoarele:

- a) funcția de control al înțelegerii, al receptării în bune condiții a mesajului;
- b) funcția de adaptare a mesajului la caracteristicile actorilor, la dificultățile întâmpinate sau alte evenimente care presupun o modificare a conținutului sau a formei;

- c) funcția de reglare socială prin flexibilitatea rolurilor și funcțiilor îndeplinite de diverși actori, în măsură să faciliteze înțelegerea punctului de vedere al celuilalt;
- d) funcția socio-afectivă: feed-back-ul crește siguranța internă și satisfacția actorilor.

Participarea cetățenească – element de bază în asigurarea comunicării publice. Participarea cetățenească este procesul prin care preocupările, nevoile și valorile cetățenilor sunt încorporate în procesul decizional al administrației publice locale. Există două direcții de comunicare (între cetățeni și administrație), cu scopul general de îmbunătățire a deciziilor (administrației publice) susținute de către cetățeni.

Participarea cetățenească este importantă prin faptul că: imprimă calitate și legitimează procesul decizional; contribuie la implementarea programelor, strategiilor și planurilor de dezvoltare comunitară; stimulează oamenii la o mai largă susținere a deciziilor la care au participat, deoarece conștientizează mai bine esența lor.

Participarea cetățenilor la luarea deciziilor într-o democrație cu tradiție este un proces gradat, care presupune parcurgerea anumitor etape. Aceste etape se suprapun peste cele două niveluri de participare, ca parte a unui model ideal de implicare a cetățenilor.

Primul nivel al participării este informarea, care presupune eforturi atât din partea cetățenilor, cât și din partea administrației locale. Administrația publică este datoră să emită informații către cetățeni privind activitatea și planurile sale pentru ca aceștia să poată înțelege direcțiile prioritare ale politicii administrative a aleșilor locali. Al doilea nivel se referă la consultarea cetățenilor, aceasta fiind acțiunea autorităților pentru identificarea necesităților cetățenilor, pentru evaluarea priorităților unor acțiuni sau colectarea de idei și sugestii privind o anumită problemă.

Avantajele factorilor decizionali:

- aceștia sunt în contact direct cu alegătorii, prin consultarea publică pe marginea principalelor proiecte de acte normative;
- aceștia beneficiază de expertiza voluntară și studiile de caz provenite din societatea civilă;

- aceștia pot prelua direct de la societatea civilă gradul de asimilare și de acceptare a proiectelor de acte normative mai puțin convenabile;
- prin mecanismele de consultare publică, procesul legislativ va fi puternic mediatizat, conducând la îmbunătățirea imaginii autorității publice;
- diminuarea traficului de influență prin exprimarea transparentă a intereselor diferitelor părți interesate;
- cetățeanul va avea convingerea că participă direct la procesul decizional, ceea ce va conduce la acumularea unui capital de imagine pentru factorii decizionali.

Avantajele societății civile:

- mecanismele de consultare publică oferă grupurilor afectate de proiectul de decizie posibilitatea să-și exprime susținerea, să-și formuleze amendamentele și să-și argumenteze în cunoștință de cauză opiniile;
- societatea civilă se va simți parte a procesului decizional și va accepta mult mai ușor compromisul;
- societatea civilă nu-și va putea exprima nemulțumirea față de un proiect de lege aprobat, dacă a avut șansa să-și expună punctul de vedere;
- societatea civilă se va responsabiliza cu privire la procesul decizional, fără a mai căuta posibilități opace de influențare a proiectelor de decizii.

Regula generală este aceea că cetățenii au acces la informațiile administrației doar dacă:

- administrația nu prevede informația ca fiind cu accesibilitate limitată;
- cetățeanul ar trebui să arate că are un motiv întemeiat să solicite această informație.

Lista următoare oferă câteva exemple de informații care sunt accesibile oricui, conform standardelor societăților democratice:

- Informații despre cum este organizată administrația și despre cum funcționează. De exemplu: departamente, servicii, titluri, fișe de post; informații de contact și programul de lucru.

- Informații despre serviciile pe care administrația le furnizează comunității. De exemplu: cine este responsabil cu furnizarea serviciului respectiv; ce servicii sunt finanțate și cât costă ele; informații bugetare: au crescut cheltuielile comparativ cu anul trecut?
- Informații referitoare la ședințele autorităților reprezentative și deliberative. De exemplu: când vor avea loc ședințele; cum sunt luate hotărârile și soluționate petițiile; ce etape sunt parcurse și ce decizii sunt luate la fiecare ședință; cum poate un cetățean să asiste la ședințe.
- Informații despre reguli, regulamente și hotărâri care afectează drepturile cetățenilor. Toate aceste decizii trebuie publicate când sunt luate. Ele ar trebui organizate și publicate pe subiecte (codificate).
- Informații despre planurile compartimentelor administrației: planuri pentru cheltuielile și venituri bugetare; planuri pentru reorganizarea compartimentelor administrației; planuri de dezvoltare economică sau parteneriat public-privat.
- Informații financiare. De exemplu: bugetul administrației locale pentru fiecare an, fiind arătate toate veniturile și cheltuielile într-un mod accesibil cetățenilor; informații despre cum se realizează bugetul în fiecare compartiment; planificarea bugetară etc.

Domenii ale comunicării autorităților publice locale cu mediul extern prin intermediul participării cetățenești. Procesul de comunicare se poate axa pe următoarele direcții:

a. Comunicarea dintre autoritățile APL și părțile interesate în procesul decizional (societate civilă, mass-media, partide politice etc.). Gradul de implicare a cetățenilor și asociațiilor obștești în procesul decizional, precum și „deschiderea” autorităților monitorizate pot fi identificate prin utilizarea în calitate de metode a interviurilor standardizate și focus-grupurilor cu reprezentanții APL și părțile interesate.

Interviurile și/sau focus-grupurile pot fi realizate de către reprezentanți ai societății civile. Pentru fiecare perioadă de monitorizare se va efectua câte o activitate de interviuare și/sau focus-grup. Lista subiecților care vor fi intervievați va fi determinată de către monitori în particular, cu obligația de a include un minim de un reprezentant al APL (secretarul

consiliului local sau responsabilul de relații publice) și 3 reprezentanți ai părților interesate. Intervievarea reprezentanților APL va fi însoțită, la necesitate, de un exercițiu de probare a faptelor expuse în interviu de funcționarii publici sau aleșii locali. Acumularea dovezilor se poate face sau prin solicitarea adresată funcționarilor responsabili de relații publice sau prin observații proprii ale monitorului.

b. Conformitatea conținutului paginilor web ale autorităților APL. Reieșind din prevederile legale, pentru facilitarea accesului părților interesate la informația privind procesul decizional în cadrul autorității publice, pe pagina web oficială a respectivelor sunt create compartimente dedicate transparenței decizionale, unde se plasează informația privitor la [6]: regulile interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul decizional; informația privind numele, prenumele, funcția și numărul de contact al persoanei responsabile de procesul decizional în cadrul autorității publice; programele (trimestriale/anuale) de elaborare a proiectelor de decizii, cu indicarea proiectelor care urmează a fi supuse obligatoriu consultării publice; anunțurile privind inițierea elaborării deciziei; anunțurile privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare; anunțurile privind organizarea consultării publice; proiectele de decizii și materialele aferente acestora, precum și deciziile adoptate; rezultatele consultării publice (procese-verbale ale întrunirilor publice consultative, sinteza recomandărilor); raportul anual al autorității publice privind transparența procesului decizional; alte informații relevante.

c. Atitudinea APL de nivelul II față solicitarea de informație cu caracter oficial. Se poate de monitorizat, în temeiul Legii privind accesul la informație, atitudinea APL față de cererile de solicitare a informațiilor cu caracter oficial [1].

d. Gradul de transparență a procesului de pregătire și desfășurare a ședințelor autorităților reprezentative și deliberative. Se poate de analizat gradul de corespundere a procedurilor de pregătire și desfășurare a ședințelor, cu prevederile legislației în domeniul transparenței decizionale.[2]

e. Transparența procesului bugetar în UAT de nivelul II. Analiza gradului de transparență a etapelor de elaborare, examinare, aproba-

re și executare a bugetelor UAT [3]. În acest sens poate fi solicitată informația cu privire la: publicarea proiectului bugetului în vederea inițierii consultărilor publice; publicarea bugetului adoptat; publicarea rectificărilor efectuate pe parcursul anului bugetar; publicarea raportului de executare a bugetului pentru anul precedent.

În calitate de metode de lucru pot fi folosite analiza paginilor web și a altor surse de informare publică. La necesitate, se poate recurge la discuții cu persoanele responsabile de proces din cadrul APL de nivelul II. De asemenea, subiectele cu privire la bugetarea participativă pot fi elucidate prin metoda interviului.

f. Integritatea profesională și conflictul de interese [4]. Monitorizarea comportamentului APL, din perspectiva respectării integrității și eticii profesionale, ar putea presupune identificarea următoarelor aspecte: existența unui Cod de etică instituțional; publicarea CV-urilor conducătorilor autorităților monitorizate; publicarea declarațiilor cu privire la venituri și proprietate (a președinților, vicepreședinților); existența numărului de telefon anticorupție; publicarea declarației de interes personal (a președinților, vicepreședinților).

În calitate de instrumente de lucru pot fi folosite sursele web, precum și alte surse de informare cu acces public. De asemenea, la necesitate, se poate recurge la discuții cu persoanele responsabile de proces din cadrul APL.

g. Transparența concursurilor pentru ocuparea funcției publice. Această informație de interes public poate fi obținută prin analiza paginilor web, sau la fața locului, în baza interviuării a gradului de transparență a procedurilor de organizare și desfășurare a concursurilor pentru ocuparea funcției publice.

h. Transparența procedurilor de achiziții publice [5]. Se poate de analizat gradul de transparență în procesul de efectuare a achizițiilor publice, prin intermediul următoarelor documente: Planul anual de achiziții; Anunțul de intenție; Contractele de achiziții; Darea de seama anuală; Rapoarte trimestrial/semestrial și anual al Grupului de lucru privind asigurarea monitorizării executării contractelor de achiziție publică.

În concluzie, gradul de implicare a cetățenilor, în mod individual, cât și ca parte a unor asociații ale societății civile, denotă nu doar ni-

velul de comunicare între autorități publice și mediul extern, ci chiar nivelul de dezvoltare a societății. Statistica în domeniu demonstrează că o societate dezvoltată economic și democratică este o societate deschisă, cu autorități și instituții publice orientate spre cetățeni în calitate de clienți, de consumatori a unor produse și servicii de calitate. Ba mai mult chiar, cetățenii nu sunt doar consumatori ai proceselor democratice de luare a deciziilor (în virtutea democrației de tip reprezentativ) ci și participanți activi la procesul decizional. Ei sunt parte a acestuia, anume prin mecanismele de participare cetățenească.

Bibliografie:

1. Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11.05.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90 din 28.07.2000.
2. Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 05.12.2008.
3. Legea privind finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-253 din 19.12.2003.
4. Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15.02.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 94-96 din 30.05.2008.
5. Legea privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 197-205 din 31.07.2015.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet nr. 188 din 03.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 70-71 din 06.04.2012.
7. Crăciun Claudia. Comunicarea în administrația publică. Chișinău: AAP, 1998.
8. Herbert A. Simon Comportamentul administrativ. Chișinău: Știința, 2004.
9. Lane Frederick. Probleme actuale de administrație publică. Chișinău: Epigraf, 2006.