

Rolul purtătorului de cuvânt în procesul de comunicare politică devine din ce în ce mai important în societățile democratice moderne în condițiile în care tehnologiile informației și globalizării duc la reorganizarea industriilor, politicilor, culturilor și chiar elementelor de ordine socială. Societățile participă volens nolens la noua ordine informațională, concept anunțat de către teoreticieni și analiști atunci când anticipau impactul noilor instrumente de comunicare asupra vieților oamenilor și patternurilor de organizare și dezvoltare ale instituțiilor. Eterogenitatea socială specifică societăților de masă pare înlocuită de un spațiu unic în care cetățenii participă de oriunde la diferitele probleme de pe agenda publică sau politică, interacționând și păstrându-și în același timp conștiința individuală. Ca atare, aceștia își păstrează problemele și interesele locale, de grup sau de comunitate, dar participă și la problemele declarate de interes public larg. Noua ordine informațională, noile tehnologii de comunicare complică situația guvernelor democratice. Din administrații bazate până nu demult pe organizare birocratică extinsă în forme politizate excesiv, adesea manageriate superficial și imoral, acestea au nevoie de imaginea angajamentului uman. Responsabilitatea crește vizavi de cetățenii capabili să formeze mult mai ușor opinia publică, atât în chestiuni de interes mai general, cât și vizavi de treburi de interes mai specifice, de grup, locale. Mai mult, serviciile media publice, aflate sub control parlamentar, garantează diferitelor grupuri sociale și politice importante exercitarea dreptului la antenă. Mijloacele de comunicare în masă, publice și private trebuie să informeze corect cetățenii. .

În cazul României, putem vorbi despre o oarecare presiune spre reorganizare și schimbare a instituțiilor publice din perspectiva comunicării sociale și politice, mai ales în condițiile aderării la spațiul occidental. Ideea se leagă de o reformă extinsă a instituțiilor publice specifice administrației publice. Contactul continuu atât cu mediul social, cât și cu societatea, sunt esențiale. Guvernul este obligat să devină un sistem de activități interdependente ce leagă atitudinile diferite ale cetățenilor capabili de a forma opinia publică mediată de mijloacele de comunicare, și care, în final, îi acordă legitimitatea sau nelegitimitatea. În fața noii abordări ce vizează relația instituții publice - mijloace de informare în masă - cetățeni, modelul birocratic guvernamental trebuie să fie capabil ca, la acest nivel, să permită atât decizii programate-rutiniere, cât și decizii neprogramate-nestructurate. Totuși, caracterul fiecărui complex instituțional național este dat de condiții sociale, culturale, economice și politice specifice. Dezvoltarea și menținerea unui anumit pattern instituțional depinde de un anumit set de comportamente politice și organizaționale.

Aflată într-o continuă tranziție și redefinire, România, în ciuda adoptării unor modele instituționale de comunicare socială și politică și a prezenței unor principii de organizare, nu poate înregistra progrese substanțiale în afara unei culturi politice și organizaționale. Există grade diferite de convergență cu modele internaționale, dar nu avem de-a face cu surse sau modele unice.

În acest context, cetățenii trebuie să aibă acces la activitatea guvernului. Articolul 31 din Constituția României asigură dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public. În acest scop, autoritățile publice, în conformitate cu competențele ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra activităților de interes public și de interes personal. Accesul liber și neîngrădit al cetățenilor la orice informații de interes public reprezintă unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice. Accesul mijloacelor de informare în masă la informații de interes public este garantat în acest scop. Acreditarea jurnaliștilor și reprezentanților mijloacelor de informare în masă se acordă fără discriminare. Refuzul sau retragerea acreditării se face numai în condițiile în care jurnalistul sau reprezentantul de specialitate afectează negativ activitatea instituției publice și decizia se aplică persoanei în cauză, și nu instituției.

Necesitatea de a institui purtătorul de cuvânt pentru medierea noii relații, mult mai sensibile, dintre guvern și media, respectiv guvern și societate, este acum evidentă. Mai mult, fiecare instituție publică are obligația de a organiza departamente specializate de informații și relații publice sau de a desemna persoane în acest scop. Activitatea purtătorului de cuvânt se organizează și se desfășoară pe fundamente constituționale și juridice în conformitate cu Constituția României, Legea 544/2001 privind accesul la informațiile de interes public, Legea 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, Legea 14/2003 a partidelor politice, Legea 43/2003 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, Legea 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale. Autoritățile publice sunt obligate să informeze mijloacele de informare în masă în timp util, de asemenea să organizeze conferințe și informări de presă cel puțin o dată pe lună. În general, componentele activității de informare și relații publice sunt informarea de presă, informarea publică directă a persoanelor, informarea intrainstituțională și informarea interinstituțională. Purtătorul de cuvânt trebuie să țină cont de toate aceste prevederi legale și norme metodologice.

Desigur, dacă păstrăm discuția la acest prim nivel, vom crede că am identificat premisele unei bune desfășurări a activității de informare și relații publice în cadrul administrației publice românești. La un prim nivel, o primă condiție este ca organizarea și funcționarea structurii de informare și relații publice să fie clar organizată. Al doilea nivel este esențial și ține de organizarea și funcționarea structurii în acord cu comunicarea internă. Organizarea comunicării interne trebuie să se racordeze la comunicarea externă.

Ierarhia unei organizații este văzută ca un lanț coagulat între mijloace și scopuri. În cazul departamentelor de informare, comunicare și relații publice, există două tipuri de decizii: decizii programate-rutiniere, cât și decizii neprogramate-nestructurate. Însă departamentul de informare, comunicare și relații publice este dependent de caracteristicile comune organizaționale, astfel că nu putem vorbi de creșterea eficienței departamentului în afara organizării generale. Astfel, departamentul trebuie inclus realmente în structura organizațională ca un mijloc pentru obținerea scopurilor întregii organizații. Modelului birocratic administrativ din România i-a fost introdusă componenta de comunicare aproape nedeliberat. Cu alte cuvinte, birocrăția administrativă a importat modelul comunicării instituționale și politice, însă lipsa proiecției în acord cu modelul birocratic românesc duce la rezultate suboptimale. Putem spune chiar că o armonizare totală este aproape imposibilă în condițiile de organizare și funcționare date.

În primul rând, în cele mai multe cazuri<sup>1</sup>, rolul purtătorului de cuvânt este insuficient consacrat instituțional. Rolul purtătorului de cuvânt trebuie să fie îndeplinit prin competența și autoritatea funcției reglementate în scris. Cu alte cuvinte, este necesar ca regulile să prevadă competențele funcției. Dacă asumăm că birocrăția în formula ei aproape pură, cea a administrației publice, este un sistem de coordonare și control înalt, iar expertiza pe domenii de specialitate și responsabilitate<sup>2</sup> și a metodelor de înregistrare a comportamentului organizațional trecut devine posibilă emiterea de previziuni. De aceea, în această logică instituțională, departamentele de relații publice, informare și comunicare trebuie să realizeze obiective proiectate<sup>3</sup> cu ajutorul unor mijloace calculate sub raportul preciziei. Munca trebuie divizată în două părți: conducerea<sup>4</sup> și

---

<sup>1</sup> Chiar și în cazul guvernului României.

<sup>2</sup> Birocrăția face posibilă și susține anagajarea de experți pe arii specifice de specialitate.

<sup>3</sup> În sensul predefinirii.

<sup>4</sup> Conducerea presupune control și supraveghere.

execuția, iar acestea trebuie să se întâlnească sub raportul cooperării reale dintre părți și a eliminării conflictelor cauzate de neclaritatea obiectivelor sau a sarcinilor și responsabilităților.

Dincolo de insuficienta instituționalizare sub raportul clarității competențelor, responsabilităților și diviziunii muncii, problema este că activitatea presupune un grad înalt de adaptabilitate la mediul social. Departamentul trebuie să devină cumva mai flexibil la nivelul relațiilor intra-organizaționale și dintre organizație și mediu.

În aceste condiții, noua direcție intră în conflict cu o serie de insuficiențe organizatorice și „efecte perverse” ale funcționării birocrăției: manifestări de hiperconformism, rigiditate, ineficiență, urmărirea propriului obiectiv etc.<sup>5</sup>. Pe de altă parte, încă la începutul secolului, Th. Veblen observa că specializarea îngustă și compartimentarea organizațională conduc la ceea ce el a numit „incompetența calificată”<sup>6</sup>. Capacitatea redusă de inovație și ajustare în raport cu cerințele unor noi situații a fost ulterior subliniată și de M. Crozier, pentru care birocrăția constituie „o organizație ce nu își poate corecta comportamentul învățând din propriile erori”<sup>7</sup>. Potrivit lui Merton, presiunile interne spre conformarea strictă față de reglementările specifice organizării birocratice determină rigiditate și apariția unor dificultăți în relațiile cu publicul. Pe această linie, una dintre probleme stă în depersonalizarea acțiunii funcționarilor și a dominației prin raționalizarea ca expresie a procesului de accentuare a relațiilor mijloace – scopuri, ambele dăunătoare unui departament de comunicare, informare și relații publice. „Pericolul de a transmite principiile administrării ca și cum ar fi legi științifice, când ele sunt doar ceva mai mult decât niște mijloace administrative despre care s-a constatat că funcționează bine în anumite condiții, dar care nu au fost niciodată testate”<sup>8</sup> se poate transfera instituțional și la nivelul comunicării cu cetățenii sau cu mijloacele de informare și comunicare în masă.

Departamentele de comunicare, informare, relații publice și purtătorul de cuvânt sunt sisteme de activități interdependente ce leagă coalițiile schimbătoare ale participanților. Adesea, aceste sisteme sunt puse în situația de a armoniza din punct de vedere informațional conflictele și incoerențele intraorganizaționale. Și mai frecvent, sistemele de comunicare sunt dependente de comunicarea și schimbul intraorganizațional. Acestea sunt continue și formate și susținute de

---

<sup>5</sup> R. K. Merton, *Reader in Bureaucracy*, 1952, electronic private edition.

<sup>6</sup> Th. Veblen, *Theory of Business Enterprise*, 1904, ibidem.

<sup>7</sup> M. Crozier, *Le phenomene bureaucratique*, 1964, Seuil, Paris.

<sup>8</sup> Jaques, Elliot în Pugh, D.S, Hickson, D.J., *Managementul organizațiilor*, București, editura Codecs, 2001.

cadrul instituțional în care funcționează. Adesea, instituțiilor publice pot fi reduse la o serie de rețele difuze de oameni cu interese divergente, a căror asociere este susținută de obținerea unui beneficiu politic. Din păcate, birocrăția specifică administrației publice românești nu a importat și soluționarea divergențelor intraorganizaționale în cele patru moduri dezirabile – autocratic, birocratic, tehnocratic sau democratic. Astfel, activitățile în instituțiile publice și activitățile de comunicare, informare și relații publice din instituțiile publice sunt dependente de relațiile de putere dintre actorii implicați, căutându-se astfel găsirea unui echilibru între interesele contradictorii. Aspectele capătă complexitate cu cât instituția publică este mai politizată<sup>9</sup>. Adesea conflictele interne sunt tranșate în moduri mai puțin formale, bazate pe raporturi de putere politică și fiind caracterizate de lipsă de transparență. Date fiind condițiile, organizarea în administrația publică românească se face adesea bazându-se pe un management superior bazat pe mecanisme mai mult sau mai puțin formale de autosusținere, dominație și concentrare a puterii. Problema este că un management superficial și imoral nu permite performanțe la nivelul instituției purtătorului de cuvânt. În plus, cu cât instituția publică este mai mare și politizată, cu atât sarcina comunicării este mai dificilă.

Dacă am subliniat un oarecare conflict latent dat de rigiditatea prescripțiilor formale atunci când sunt necesare decizii neprogramate-nestructurate, de coordonarea fluxului informațional intraorganizațional dificil în instituțiile mai mari de 500 de persoane și politizate, să clarificăm acum coordonatele instituționalizării structurilor de informare publică, relații și comunicare cu presa, respectiv a purtătorului de cuvânt. În cazul instituțiilor publice<sup>10</sup> din România nu s-a ajuns la consolidarea unui astfel de model instituțional. Aceasta în condițiile în care aceste structuri își desfășoară activitatea la convergența și chiar conflictul neclar dintre prescripțiile formale și raporturile de putere politică.

Continuând să considerăm impactul birocrăției asupra întregului sistem de valori și apariția mentalității birocratice în sfere extraorganizaționale, soluția de instituționalizare eficientă a departamentelor de relații publice, informare și comunicare și a purtătorului de cuvânt rămâne strict legată de modelul birocratic. O motivație este că puterea se gestionează cel mai eficient prin intermediul birocrăției. O altă motivație este că oamenii se așteaptă la proceduri și reguli

---

<sup>9</sup> Termenul ține cont nu doar de interesele politice divergente, ci și de diferențele între interese ce privesc diferite aspecte ale organizației.

<sup>10</sup> Este cazul contrar firmelor și structurilor private.

precise atunci când comunică instituțional. Fondul instituționalizării ar putea fi descentralizarea autorităților și instituțiilor publice, care va atrage și descentralizarea structurilor de informare publică și a birourilor de relații cu presa. Atribuțiile informării publice și a relațiilor cu presa ar reveni distinct unor persoane special desemnate. Acest rol specializat trebuie să revină chiar la nivel de județ și, alături de relațiile intrainstituționale și interinstituționale, trebuie să fie clar definit.

Activitatea acestui tip de structură poate fi adaptată la circumstanțe sociale și politice diferite, locale sau regionale. Structurile de informare, comunicare și relații publice trebuie să fie reorganizate în acord cu bazinul de activitate al fiecărei instituții descentralizate. Restructurarea trebuie să fie acompaniată de o schimbare fundamentală a valorilor organizaționale, afectate acum de noile tehnici de comunicare în masă. Dacă guvernul va vrea legitimitate în noua ordine informațională globalizată, va descentraliza structurile de informare, comunicare și relații publice și le va coordona sub aspectul unității. În acest fel, cetățeanului guvernat i se va oferi din nou atenție prin interesul pentru probleme sale locale specifice. În noile patternuri de comunicare, riscul permanent este să ne îndepărtăm atenția de la problemele locale, mai ales atunci când structurile de informare în masă și mass – media se concentrează exclusiv pe probleme generale, globale. Însă tot noile patternuri de comunicare pot capta problemele particulare, de grup sau comunitate. Tendința este de a supraaprecia o opinie publică colectivă în defavoarea opiniilor de grup sau comunitate. În realitate, noua ordine informațională globalizată permite extraordinara individualizare, multiplicare a identităților complementare sau conflictuale. Este adevărat că patternurile de comunicare sunt de cele mai multe ori orientate transsocietal, dar aceasta nu va întoarce societatea la organizarea mecanică în stil Durkheim. De aceea, atunci când strategia de informare și de comunicare a guvernelor este gândită singular, nu se iau în considerare decât grupurile dominante cu acces într-un fel sau altul la realizarea agendei publice și politice oficiale. Totuși, societatea este mai complexă la nivelul intereselor. De aceea, instituționalizarea rolului structurilor de informare publică, relații cu presa și comunicare trebuie descentralizate pe fondul reorganizării administrative extinse. Desigur, la nivelul principiului, logicii și procedurilor, activitatea acestor structuri de la nivelul administrației publice trebuie să se facă în mod unitar. Dincolo de acest aspect, rămân însă două dificultăți. Acestea nu pot fi rezolvate structural, deoarece țin de implicațiile secundare ale modelului de organizare birocratică a instituțiilor publice. Prima este legată de rigiditate versus oportunitatea deciziilor neprogramate-

nestructurate, iar a doua este cea care afectează coordonarea fluxului informațional intraorganizațional în cazul instituțiilor publice politizate. Să ne amintim că birocrăția face posibilă urmărirea propriului obiectiv în cadrul organizației. În timp, schimbările de comportament politic și organizaționale vor permite o coordonare și o cooperare umane înainte de cele formale. De aceea, imaginea angajării umane a guvernului în comunicarea cu cetățenii va aștepta mult până să fie transpusă în realitate. Relația stat-media-cetățeni nu este redefinită explicit de către guvern tocmai din cauza lipsei investițiilor în zona informării și comunicării publice. Oamenii încă privesc instituțiile drept complexe de autoritate, mai degrabă decât gestionari ai resurselor ce deservește interesele tuturor.

#### Bibliografie:

Adler, N.(1986): *International Dimensions of Organizational Behavior*, Boston: Kent Publishing Company

Bennet, Lance (1990): *Toward a theory of Press-State Relations in the U.S.*, *Journal of Communication*, 40:103-25.

Charles, R. Adrian (1978): *State and Local Governments*, 4th edition, New York, Mc Graw-Hill

Crozier M. (1964): *Le phenomene bureaucratique*, Seuil, Paris.

Coord. Pugh, D..S, Hickson, D.J (2001): *Managementul organizațiilor*, editura Codecs.

Cutlip, Scott, Allen. H, Center, Glenn. M Broom (1994): *Effective Public Relations*, *Prentice Hall Inc.*, New Jersey

Denton, R.E. (1991): *Dimensions of Political Communication*, *Westport*, Praeger.

Melvin, De Fleur, Ball-Rokeach (1999): *Teorii ale comunicării de masă*, Polirom, Iași.

R. K. Merton(1952) *Reader in Bureaucracy*, *Free press of Glencoe*.

Miege, Bertrand (2000): *Societatea cucerită de comunicare*, *Polirom*, Iași.

Price, Vincent and Zaller, John (1993): *Who gets the news? Alternative measures of news reception and their implication for research*, *Public Opinion Quarterly* 57:133, 64.

Veblen Th., *Theory of Business Enterprise*, 1904, free online: <http://www.efm.bris.ac.uk/het/veblen/busent/index.htm>

Wilcox, Dennis L., Philip H. Ault, Warren K. Agee (1992): *Public Relations: Strategies and Tactics*, *Harper Collins Publishers Inc.*, New York, 1992.