

ȘCOALA NAȚIONALĂ DE STUDII POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE  
ȘCOALA DOCTORALĂ MULTIDISCIPLINARĂ  
ȘTIINȚE ALE COMUNICĂRII

TEZĂ DE DOCTORAT

**Rolul comunicării guvernamentale**

**în construirea încrederii sociale și legitimității instituționale**

**REZUMAT**

Conducător științific: Prof. univ. dr. Paul Dobrescu

Autor: Ciprian Remus Dumitru

București, 2024

TEZĂ DE DOCTORAT

**Rolul comunicării guvernamentale  
în construirea încrederii sociale și legitimității instituționale**

**REZUMAT**

Obiectivul central al prezentei lucrări îl constituie evaluarea modului în care principiile comunicării, stipulate în legislația privind transparența decizională în administrația publică, sunt implementate în comunicarea guvernamentală din România. În acest context, am analizat modul în care transparența în comunicarea guvernamentală funcționează ca un mecanism de supraveghere și control, contribuind la anticiparea sau chiar la evitarea manifestărilor de guvernare defectuoasă și a actelor de corupție (Jashari & Pepaj, 2018). De asemenea, am investigat prezența vulnerabilităților sistemice care pot perturba funcționarea optimă a aparatului administrativ, precum atacurile cibernetice asupra platformelor digitale guvernamentale, proceduri administrative stufoase, deficitul de personal specializat și intruziunile politice în procesul administrativ. Concomitent, am adus în discuție relația de determinare dintre transparența în comunicarea guvernamentală, încrederea socială și legitimitatea instituțională, acești trei factori fiind esențiali pentru funcționarea eficientă a administrației publice într-un regim democratic funcțional (Grimmelikhuijsen et al., 2013).

Comunicarea instituțiilor guvernamentale este principala formă de interacțiune dintre Guvern și populație. În mod fundamental, comunicarea guvernamentală nu poate fi separată de actul de guvernare întrucât ambele procese sunt interdependente, influențându-se reciproc. Așa cum guvernarea cuprinde dimensiuni complexe și afectează toate domeniile economice, sociale și umane, tot așa comunicarea guvernamentală este și trebuie să fie strategică. În acest context, elaborarea politicilor publice care guvernează comunicarea instituțională necesită o atentă analiză a agendei publice, o perspectivă incluzivă asupra intereselor cetățenilor și o capacitate de a răspunde în mod eficient la solicitările populației.

Pornind de la importanța acestei tipologii de comunicare publică, literatura de specialitate identifică câteva elemente care au rolul de a consolida actul democratic al guvernării. Astfel, transparența guvernamentală, facilitată printr-o comunicare clară și accesibilă este importantă pentru consolidarea încrederii cetățenilor în instituțiile democratice. Aceasta permite responsabilizarea autorităților publice și asigură participarea activă a

cetățenilor în procesul de luare a deciziilor promovând astfel valorile fundamentale ale democrației. Într-o societate în care guvernarea este deschisă și implicarea civică este încurajată, se creează un cadru propice pentru inovare și eficiență în administrația publică. Astfel, transparența în actul de comunicare construiește încrederea socială și legitimitatea instituțională și optimizează colaborarea dintre Guvern și cetățeni (Noveck, 2021).

Pentru instituțiile guvernamentale din România, procesul de transparentizare din perspectiva comunicațională a devenit un obiectiv principal întrucât doar printr-o comunicare proactivă ale cărei mecanisme de funcționare sunt bine fundamentate teoretic, se poate construi încrederea, se poate obține participarea cetățenilor la actul de guvernare, crescând astfel susținerea populară.

În lucrarea de față abordăm ideea transparenței ca proces de deschidere către public a actului decizional și politic, realizată prin intermediul comunicării guvernamentale. Astfel, distingem între transparentizare ca proces administrativ, juridic sau politic și focalizăm analiza pe transparentizarea instituțională, conceptualizată ca un proces comunicațional complex. Acesta include numeroase mecanisme de acțiune, cum ar fi guvernarea deschisă, e-guvernarea, reziliența și participarea socială activă în actul decizional și administrativ. Transparența în comunicare se referă la claritatea, onestitatea și integralitatea mesajelor transmise către public, utilizând canale de comunicare eficiente și favorizând interacțiunea deschisă cu cetățenii (Roberts, 2006; Florini, 2007; Jaeger & Bertot, 2010).

Orientarea către diversificarea canalelor de comunicare utilizate de către instituțiile guvernamentale din România a survenit în contextul a două evenimente majore: primul este lansarea conceptului de e-guvernare de către Administrația Obama, în anul 2009; cel de-al doilea este aderarea țării noastre la inițiativa Parteneriat pentru o Guvernare Deschisă, în anul 2012, care are la bază trei principii: participare la actul de guvernare, colaborare stat-societate și transparență instituțională. Aceste principii induc transformări profunde în structura relației dintre cetățeni și instituții, promovând astfel un nivel ridicat de transparență în comunicare, o responsabilitate instituțională consolidată și o relaționare intensificată din partea entităților publice. Simultan, ele facilitează o implicare activă și o participare extinsă a cetățenilor în procesele guvernamentale (Bonson et al., 2012).

Cei mai importanți factori care au stat la baza adoptării reformelor și legislației privind liberul acces la informații de interes public și, prin aceasta, la schimbarea paradigmei comunicării guvernamentale, în sensul transparentizării, au avut în vedere îmbunătățirea procesului de guvernare, creșterea încrederii populației prin deschidere instituțională și, implicit, reducerea corupției (Hood, 2014).

În lucrarea de față am pornit de la ideea transparenței, ca proces de deschidere către public a actului decizional și politic, prin intermediul comunicării guvernamentale. Astfel, distingem între transparentizare, ca proces administrativ, juridic sau politic și ne concentrăm analiza pe transparentizare instituțională, ca proces comunicațional complex, ce cuprinde numeroase mecanisme de acțiune, cum sunt *guvernarea deschisă*, *e-guvernarea*, *reziliența* sau *participativitatea socială la actul decizional și administrativ*.

Din perspectiva științelor comunicării, transparența guvernării implică transparentizarea instituțională printr-un amplu proces de comunicare eficientă și deschisă cu cetățenii. Acest lucru înseamnă că Guvernul creează un sistem funcțional dedicat deschiderii instituției nu doar prin reglementările de acces al populației la informații, ci și comunică într-un mod clar, coerent și comprehensibil pentru diversele categorii de public țintă (Jaeger & Bertot, 2010). Comunicarea transparentă include elemente de retorică, strategii de relații publice și utilizarea mass-media, pentru a asigura că mesajele guvernamentale ajung la toate categoriile de public interesat.

Principala misiune a comunicării guvernamentale constă în consolidarea încrederii populației în instituțiile statului. Literatura de specialitate relevă faptul că transparența și comunicarea sunt instrumente cheie pentru construirea încrederii sociale, însă subliniază și existența unor circumstanțe în care cele două concepte pot intra în competiție. Astfel, factori precum nivelul de cultură socială, cultura organizațională, manifestarea conceptului de pace socială, obiceiurile de evitare sau nerespectare a legii, relația stat-societate și gradul de participare al populației, conform legislației privind transparența decizională, influențează eforturile de transparentizare a instituțiilor publice, inclusiv prin procesul de comunicare guvernamentală (Lindstedt & Naurin, 2010; Bauhr & Grimes, 2014; Grimmelikhuijsen et al., 2020). În anumite situații, nivelul de performanță al instituțiilor guvernamentale nu influențează gradul de încredere manifestat de societate (Cook et al., 2010; Grimmelikhuijsen, 2012), însă simpla exercitare conștientă a dreptului la informare într-o relaționare bazată pe deschidere și respect devine un mecanism de construire și menținere a încrederii populației în Guvern (Rodríguez et al. (2023).

În acest context, în teza *Rolul comunicării guvernamentale în construirea încrederii sociale și legitimității instituționale* am dorit să identific caracteristicile funcționale ale transparenței, factorii și natura acestora care influențează comunicarea guvernamentală din România. Totodată, am verificat modul în care aplicarea principiilor transparenței decizionale în comunicarea publică determină nivelul de încredere socială și legitimitate instituțională.

Pentru aceasta am evidențiat formele clasice ale transparenței în comunicarea guvernamentală prin analiza literaturii de specialitate și a practicilor administrației publice centrale din România. În prezenta cercetare am cartografiat comunicarea publică la nivelul instituțiilor guvernamentale prin prisma aplicării principiilor transparenței în procesul decizional: informarea prealabilă a cetățenilor cu privire la problemele de interes public care urmează să fie dezbătute, consultarea cetățenilor în procesul de elaborare a legislației și valorificarea contribuțiilor acestora, precum și crearea unui cadru propice participării cetățenilor în luarea deciziilor administrative.

Premisa fundamentală a cercetării este aceea că transparența în comunicarea guvernamentală reprezintă principalul instrument pentru construirea încrederii sociale care, la rândul său, determină creșterea rezilienței societale, contribuind semnificativ la stabilitatea internă, democratizare și legitimarea politicilor, deciziilor și acțiunilor guvernamentale. În acest context, analizând literatura de specialitate am identificat tipurile de încredere și tipurile de legitimitate precum și mecanismele de construire și optimizare a celor două principii. Astfel, în primele patru capitole ale lucrării dedicate literaturii de specialitate am abordat perspectivele multidirecționale ale comunicării guvernamentale, transparenței, încrederii și legitimității.

În ultimul deceniu, cercetătorii s-au aplecat în mod considerabil asupra comunicării guvernamentale, apreciind importanța rafinării conceptelor conexe, (ex. proactivitatea, dezvoltarea capacităților profesionale a comunicatorilor în utilizarea eficientă a platformelor sociale, dezvoltarea strategiilor de comunicare guvernamentală prin atragerea și implicarea publicului larg în dezvoltarea fondului legislativ, culegerea feedbackului grupului țintă și valorificarea acestuia etc), având ca efect optimizarea calității actului de guvernare și atragerea populației în procesul decizional, construirea încrederii sociale și legitimității instituționale.

Toate aceste aspecte au fost verificate în teza de față, prin aplicarea unui set de interviuri în profunzime, semi-structurate, de tip expert, pe un eșantion de patruzeci de reprezentanți din patru grupe socioprofesionale. Aceste grupe au fost identificate și selectate ca fiind cele mai reprezentative, prin specificul activității, pentru procesul comunicării guvernamentale din România: experți guvernamentali de execuție și conducere din structurile de comunicare a zece ministere, zece vectori politici care exercită sau au exercitat funcții de demnitate publică în conducerea unor structuri guvernamentale, zece reprezentanți ai mass-media centrale din România al căror profil profesional se află în directă legătură cu activitatea instituțiilor guvernamentale și zece reprezentanți ai mediului asociativ din România care participă activ la dezbaterile publice organizate de ministere.

Cercetarea noastră păstrează caracterul anonim al respondenților, instituției pe care o reprezintă și al răspunsurilor acestora, astfel încât citatele utilizate pentru susținerea rezultatelor de cercetare obținute au fost atribuite unui indicativ alocat interviuatului, în funcție de grupul țintă din care face parte și de ordinea cronologică în care au fost desfășurate interviurile, astfel: FP1, FP2... FP10 – pentru categoria funcționari publici (comunicatori guvernamentali); MM1, MM2... MM10 – pentru reprezentanții mass-media; VP1, VP2... VP10 – pentru vectorii politici și ONG1, ONG2... ONG10 – pentru reprezentanții mediului asociativ.

Aproximativ jumătate din numărul interviurilor s-au desfășurat față în față, având specificul interviurilor de tip „*the walking interview*”, care a permis exprimarea liberă în mediul unde interviuatul își desfășoară activitatea profesională sau în locuri familiare interviuaților. Din lipsa resurselor și a timpului alocat cercetării, cealaltă parte a interviurilor s-au desfășurat online pe platforma ZOOM. Acestea au avut o durată de desfășurare cuprinsă între aproximativ 20 minute și 65 minute.

Formatul interviului s-a dorit a fi întrebare și răspuns, însă datorită importanței, complexității și numărului aspectelor abordate, interviul a dobândit informații suplimentare și întrebări noi de urmărire și evidențiere a unor teme originale, cum ar fi: calitatea actului administrativ, voința de autoperfecționare și autoeducație în cazul experților guvernamentali, încrederea susținută de faptele decidentului politic, valori fundamentale ale societății democratice, voință și capacitate managerială la nivelul instituțiilor administrației centrale dar și ale instituțiilor de media, influența deciziei politice asupra modului de comunicare guvernamentală, influența politică la nivelul deciziilor conducerii instituțiilor mass-media, creșterea importanței valorificării contribuției societății civile la actul decizional și administrativ etc. Cei patruzeci de experți care au participat la prezenta cercetare au o experiență profesională cuprinsă între zece și treizeci de ani.

Grupele de actori participanți la studiu, au roluri diferite în modelarea comunicării guvernamentale din România, însă rezultatul final este fundamentat de convergența acțiunilor acestora. Astfel, procesul de comunicare guvernamentală din România nu este apanajul exclusiv al instituțiilor administrației centrale, ci rezultatul acțiunilor societății care influențează procedurile și mecanismele instituționale de comunicare între Stat și publicul larg.

Structura secțiunii de analiză și interpretare a datelor a fost realizată într-o formă structurată pe două niveluri: rezultatele specifice fiecărei grupe socioprofesionale și rezultatele generale comparate. Această abordare este motivată de necesitatea de a oferi o analiză detaliată și nuanțată a datelor, precum și o sinteză comprehensivă care să faciliteze înțelegerea globală a fenomenului studiat.

Teza de față a identificat și a răspuns la patru întrebări de cercetare care însă acoperă o arie mai largă de elemente adiacente procesului complex al comunicării instituțiilor guvernamentale, după cum urmează: **Î.C.1** - *Sunt aplicate principiile transparenței decizionale în comunicarea guvernamentală din România?*; **Î.C.2** - *Care sunt factorii și natura lor care pot influența aplicarea principiilor transparenței decizionale, în comunicarea guvernamentală din România?*; **Î.C. 3** – *Care este rolul pe care transparența îl are în construirea încrederii societății față de instituțiile guvernamentale din România?*; **Î.C. 4** - *În ce măsură principiile transparenței decizionale, pe care comunicarea guvernamentală se bazează, conduc la crearea legitimității și consolidarea autorității instituțiilor centrale ale statului?*

Studiul nostru relevă că încrederea societății românești în instituțiile statului nu se cristalizează automat, chiar și în condițiile în care instituția guvernamentală manifestă transparență însă nu reușește să comunice eficient cu grupurile de specialitate relevante pentru domeniul de interes. Acest lucru este cauzat de faptul că încrederea populației este stratificată și polarizată, manifestându-se diferit în funcție de perioade de timp distincte, de specificul domeniului de activitate al instituției și de diversele conjuncturi socioeconomice.

În România încrederea socială nu se traduce automat în legitimitatea politicilor publice promovate de Guvern. Cu alte cuvinte, chiar dacă o instituție guvernamentală este percepută ca fiind de încredere, aceasta nu garantează că politicile sale vor fi considerate legitime și acceptate de către public. Totuși, se poate observa că există o tendință pozitivă în ceea ce privește răspunsurile favorabile ale publicului la aceste politici atunci când încrederea socială motivează acțiunile populației.

Totodată, transparentizarea instituțională și deschiderea comunicării guvernamentale au un rol parțial în atingerea scopului de eliminare a corupției din instituțiile publice din România. Există în societate un grad mare de scepticism cu privire la capacitatea transparenței de a elimina complet corupția cu toate că transparența poate descuraja anumite forme și grade de corupție.

În pofida unui consens aparent asupra importanței comunicării transparente, diversitatea de opinii subliniază o problemă fundamentală: nevoia de a redefini și de a implementa transparența într-un mod care nu doar informează, ci și angajează efectiv cetățenii în procesele decizionale. Pentru aceasta este necesară o reconsiderare a metodelor prin care Guvernul României comunică și interacționează cu publicul, implicând nu doar transmiterea de informații ci și facilitarea unui dialog bidirecțional, care să respecte și să valorizeze contribuțiile fiecărui cetățean.

Din perspectiva rolului pe care îl are pentru societatea românească, în cadrul cercetării de față am arătat că activitatea de comunicare guvernamentală nu este un proces impersonal care se propagă de la o entitate abstractă către o masă amorfă de oameni și nici de la mentalul social către un Guvern robotizat care decide în baza unei inteligențe artificiale. Analizarea opiniilor experților români participanți la studiu, reliefează foarte clar valoarea pe care o are și o transmite omul din spatele funcției de comunicator. Astfel, calitățile umane și culturale ale comunicatorilor se adresează calităților umane și culturale din structura fiecărui actor social, beneficiar al comunicării guvernamentale. De aceea sinceritatea, creativitatea, profesionalismul și raționalul stabilesc fundamentul calității comunicării guvernamentale, atât din perspectiva emițătorului cât și din cea a receptorului informației.

Manifestarea transparenței în comunicarea guvernamentală nu trebuie să fie doar un vehicul pentru comunicarea succeselor ci și pentru admiterea diverselor erori procedurale sau întârzieri în respectarea termenelor legale. În același timp, transparența cu orice preț are un efect contrar celui urmărit de instituțiile statului.

Transparența și comunicarea constantă sunt esențiale în determinarea stabilității și eficacității parteneriatului dintre instituțiile guvernamentale și societate. Principiul transparenței, împărțit între deschiderea instituțională și informarea prealabilă a societății construiește și menține încrederea socială, având condiționalitatea existenței unei comunicări guvernamentale deschise și permanente pentru a menține un parteneriat eficient cu societatea.

Participativitatea societății civile, precum și valorizarea contribuțiilor acesteia în urma consultărilor publice este un alt subiect de preocupare pentru societatea civilă, mass-media și mediul politic din România. Este esențială implicarea directă a cetățenilor și a organizațiilor nonguvernamentale în dialogul cu guvernul, astfel că existența unor structuri formale prin care să se faciliteze această participare, este o altă propunere pe care analiza de față o aduce în dezbatere.

În această teză am analizat percepția publicului asupra transparenței în administrația publică românească, identificând factorii care influențează deschiderea instituțională și impactul acesteia asupra încrederii cetățenilor. De asemenea, am explorat rolul formării profesionale continue în îmbunătățirea comunicării guvernamentale și consolidarea legitimității instituțiilor statului.

În urma aplicării instrumentului de cercetare calitativă, am concluzionat că principiile transparenței decizionale nu sunt aplicate în mod consistent și cuprinzător în comunicarea guvernamentală din România, iar acest lucru este cauzat de existența unei suite de factori determinanți de natură obiectivă și subiectivă. Totodată, am arătat că nivelul încrederii



societății românești în instituțiile statului este proporțional cu gradul și tipul de transparență instituțională iar comunicarea transparentă și prealabilă a Guvernului determină deschiderea și legitimitatea instituțională.

Comunicarea guvernamentală transparentă și prealabilă transformă relația dintre stat și cetățean, mutând-o de la o abordare unidirecțională la un dialog deschis. Prin implicarea activă a cetățenilor în procesul decizional și valorificarea feedback-ului acestora, se creează un cadru favorabil participării populației la guvernare. Astfel, se consolidează încrederea în instituțiile publice și se îmbunătățește calitatea deciziilor, contribuind la o guvernare mai eficientă și mai democratică.

Având în vedere această perspectivă fundamentată pe acțiunile de comunicare ce au ca principal scop crearea încrederii populației, teza de față contribuie semnificativ la îmbogățirea literaturii de specialitate atât din perspectiva faptului că o astfel de analiză nu a mai fost elaborată până în prezent dar și din perspectiva faptului că sunt subliniate o serie importante de disfuncționalități însoțite de recomandări privind mijloacele de remediere a acestora, la nivelul administrației publice centrale din România. Totodată, teza își găsește utilitatea și aplicabilitatea la nivelul instituțiilor guvernamentale din România, dar și la nivelul instituțiilor mass-media, a clasei politice și a mediului asociativ, pentru că oferă recomandări de acțiune în optimizarea procesului de comunicare guvernamentală și a celui de participare unitară a populației la actul de guvernare.

## Bibliografie selectivă

- Bauhr, M., & Grimes, M. (2014). Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27(2), 291-320.
- Bonsón, E., Royo, S. & Ratkai, M. (2017). Facebook practices in Western European municipalities: An empirical analysis of activity and citizen's engagement. *Administration & Society*, 49(3), 320–347. <https://doi.org/10.1177/0095399714544945>.
- Bonsón, E., Torres, L., Rayo, S., & Flores, F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*, 29(12), 123–132
- Cook, F. L., Jacobs, L. R., & Kim, D. (2010). Trusting what you know: Information, knowledge, and confidence in social security. *The Journal of Politics*, 72(2), 397-412.
- Florini, A., (2007). Introduction: the battle over transparency. In Florini A. (Ed.), *The Right to Know. Transparency for an Open World*, pp. 1-16. New York: Colombia University Press.
- Grimmelikhuijsen, S. G. (2012). Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government (Doctoral dissertation, University Utrecht).
- Grimmelikhuijsen, S. G. (2013). Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: An experiment. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 50-73.
- Grimmelikhuijsen, S. G., Piotrowski, S. J., & Van Ryzin, G. G. (2020). Latent transparency and trust in government: Unexpected findings from two survey experiments. *Government Information Quarterly*, 37(4), 101497.
- Hood, C. (2014). Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple? In *Accountability and European Governance* (p. 61-81). Routledge.
- Jaeger, P. T., & Bertot, J. C. (2010). Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. *Government information quarterly*, 27(4), 371-376.
- Jashari, M., & Pepaj, I., (2018). The role of the principle of transparency and accountability in Public Administration. *Acta Universitatis Danubius. Administratio*, 10(1).
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2010). Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. *International political science review*, 31(3), 301-322.

- Noveck, B. S. (2021). *Solving public problems: a practical guide to fix our government and change our world*. Yale University Press
- Roberts, A. (2006). *Blacked out: Government secrecy in the information age*. Cambridge University Press.
- Rodríguez, R. P., Muñoz, P., Rosenblatt, F., Rossel, C., Scrollini, F., & Tealde, E. (2023). How the exercise of the right to information (RTI) affects trust in political institutions? *Government Information Quarterly*, 101838.