

ABORDAREA CULTURII STRATEGICE ÎN RELAȚIE CU REZILIENȚA INSTITUȚIONALĂ. REPERE PENTRU PROIECTAREA UNUI CADRU DE ANALIZĂ

ADELA ȘERBAN *

ABSTRACT

APPROACHING STRATEGIC CULTURE IN CONNECTION WITH INSTITUTIONAL RESILIENCE. RELEVANT ASPECTS FOR DESIGNING AN ANALYTICAL FRAMEWORK

The article addresses the theoretical aspects regarding the analysis of institutional resilience of the State in the contexts of societal pressure or crisis, in connection with two elements: the explicit strategic culture internalized by its decision-making and executive apparatus, and the implicit strategic culture, internalized by the society, directly reflected in social expectations and public pressure. The article explores the ways in which the strategic culture can be approached in connection with institutional resilience and can be transposed in a specific analytical tool.

Keywords: security studies, strategic culture, resilience, sustainability, social theory.

CONSIDERAȚII INTRODUCATIVE

Crizele suprapuse care au afectat spațiul european în ultimii zece ani (criza refugiaților începută în 2015, criza pandemică dintre 2020–2022, criza energetică și de securitate declanșată în 2022 și generată de izbucnirea războiului din Ucraina) au forțat și au testat capacitatea instituțiilor statului de generare a unui răspuns rapid, de adaptare și de reconstrucție în mișcare, scoțând la lumină un set

* Ph.D., researcher in sociology, Institute of Sociology, Romanian Academy, e-mail address: adela.serban@gmail.com.



de disfuncționalități structurale persistente care se adaugă climatului de insecuritate produs de către contextul complex al efectelor de criză. Problematika rezilienței instituționale și a capacităților societale necesare pentru a prezerva bunăstarea și securitatea comunităților în situații de presiune sau de imprevizibilitate a câștigat o poziție tot mai importantă în spațiul dezbaterii publice și academice, mai ales în perioada premergătoare adoptării *Mecanismului de redresare și reziliență al Uniunii Europene*².

Evoluția literaturii de specialitate consultată relevă faptul că preocuparea pentru conceptualizarea multifacetată a procesului de reziliență și pentru înțelegerea sa în relație cu factorii majori de influență și interferență a cunoscut o amplificare și o diversificare a abordărilor, încorporând perspective trans- și inter-disciplinare, adaptate la complexitatea și natura mixtă a referențialului de analiză, așa cum îl dezvăluie consecințele din planul concret. Cercetarea de față se circumscrie în acest context cadru și a pornit de la următoarea întrebare: *Depinde capacitatea de rezistență instituțională în situații de presiune sau criză de viziunea și cultura strategică explicită dezvoltată la nivelul aparatului funcțional și decizional și de cultura strategică implicită, internalizată la nivelul societății (care se reflectă direct în așteptările sociale și în timpii de presiune publică) și, dacă da, cum ar putea fi transpusă în cadrul unui instrument de analiză dinamica de potențare a celor două dimensiuni în raport cu procesul de reziliență?*

Articolul are ca scop realizarea unei analize a problematicei cadru în vederea propunerii unui posibil model de evaluare a rezilienței instituționale în relație cu nivelul culturii strategice, asociat funcționalității instituționale în contextul provocărilor emergente din spațiul european. Cercetarea a utilizat o metodologie combinată, îmbinând analiza conceptuală și metodele de construcție teoretică, cu metode documentare de investigație. Au fost consultate lucrări de analiză relevante pentru tematica investigată, laolaltă cu un set de surse documentare listate la capitolele bibliografice.

ASPECTE CONCEPTUALE

La origine, *reziliența* este o noțiune cu peste nouă decenii de teoretizare, consacrată în discipline cu profil puternic aplicat (psihiatrie, științele ingineresti), specifică abordărilor epistemologice din zona structuralist-funcționalistă și mecanicist-cauzală. Dezvoltările sale din ultimele decenii în relație cu cercetările asupra sistemelor ecologice și managementului dezastrelor, teme cu puternic impact social, au permis lărgirea conceptuală și extinderea sa în zona înțelegerii

² Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență, https://eur-lex.europa.eu/legal-content*tr/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN.

mediului instituțional și societal (Manca *et al.*, 2017), pentru care furnizează o completare aplicativă și focalizată a studiilor morfologice și funcțional-sistemică deja existente.

Conceptul de *reziliență instituțională* este definit în cea mai mare parte a literaturii de specialitate studiate ca fiind capacitatea unei instituții sau a unui sistem instituțional de a își prezerva funcțiile, structura și identitatea în condiții dificile, prin operarea de ajustări capabile să absoarbă șocul sau să depășească consecințele presiunilor exercitate asupra sa. (Sutcliffe & Vogus, 2003, 2007; Linnenluecke, 2017; Van Der Vegt *et al.*, 2015). Calitatea de *reziliență* a unui sistem indică așadar o noțiune centrată pe rezultat, eminentemente *ex post*, verificată și verificabilă în urma unui context de presiune manifestat. Analizele rezilienței instituționale sunt centrate pe comprehensiunea actorilor implicați, a mediului de interacțiune și a raporturilor de putere, a vulnerabilităților implicate și a capacităților adaptative în context de schimbare (Walker *et al.*, 2004).

Spre deosebire de reziliența sistemelor neutral-valorice, instituțiile implică un design axiologic aliniat la un proiect societal complex, care presupune nu doar exigența depășirii unui șoc sau unei presiuni de tip evenimential sau procesual, cât și pe aceea a preservării structurii sale identitar-funcționale în raport cu un cadru axiologic central. Reziliența instituțională nu descrie doar abilitatea de a face față la și de a gestiona schimbările disruptive ale mediului extern, ci și capacitatea de a se transforma păstrându-și datele axiologiei social-politice într-o manieră sustenabilă (Manca *et al.*, 2017).

Cultura strategică descrie un sistem infrastructural imaterial de apărare, cuprinzând totalitatea normelor interiorizate, valorilor, reprezentărilor și modelelor active în plan psiho-cognitiv care permit unui sistem instituțional și unui bloc societal în ansamblul său să acționeze eficace și unitar în sensul protejării intereselor sale legitime (Katzenstein, 1996). Cultura strategică implică existența unei capabilități cultural-axiologice care antrenează în mod coerent resursele de adaptare, de răspuns și de autoreglare ale unui sistem instituțional sau societal în sensul preservării datelor constitutive, sistemelor funcționale și coordonatelor socio-culturale. Motorul acestui proces societal intern îl constituie intensitatea atașamentului identitar și conștiința interesului comun, iar exercitarea acestei funcții de protecție și apărare societală este susținută de un proces complex, spontan, de tip reacție-răspuns, în baza unui sistem cultural de filtrare a informațiilor și percepției despre ceea ce constituie sau ar putea constitui o amenințare. Securitatea este o stare concretă, cu consecințe în planul observabil al realității, care are un corelativ reflectat în realitatea mentală, percepută a colectivității. Cu cât distanța/deosebirea dintre cele două imagini este mai puternică, cu atât ne confruntăm cu o capacitate mai slabă de înțelegere și de răspuns funcțional al unei societăți sau a unui sistem instituțional în fața amenințărilor sau presiunilor cu care se confruntă.

Studiile consultate în etapa documentară a cercetării au indicat faptul că nivelul de cultură strategică a unui sistem instituțional impactează modul de răspuns la un eveniment sau factor perturbator, departajând tipologic între două clase distincte de abordare a presiunilor și amenințărilor:

1. Un nivel insuficient determină un răspuns caracterizat prin absorbirea șocului printr-o strategie adaptativă restrânsă la planul acțiunii imediate – dovedind învățare limitată la un singur ciclu evenimential.

2. Un nivel adecvat implică utilizarea șocului pentru dezvoltarea și integrarea în mecanismele funcționale a unor modele și formule de răspuns instituțional perfecționate prin expunere la un șir de evenimente similare – dezvoltând instrumente pentru o învățare repetată și dovedind o abordare strategică proactivă în fața unor viitoare șocuri din aceeași clasă evenimentială sau procesuală (Meyer, 1982; Linnenluecke & Griffiths, 2013).

Conceptualizările rezilienței pentru a doua clasă tipologică de răspunsuri instituționale implică distingerea unor etape de consolidare a capacităților. Reziliența devine în acest context nu doar un răspuns, ci un proces prin care un actor instituțional își dezvoltă și își utilizează oportunitățile, funcțiile și posibilitățile acționale deținute pentru a interacționa cu mediul în care evoluează, ajustându-se în planul funcțional în mod permanent, deopotrivă înainte, în timpul și după ce presiunile s-au manifestat (Williams *et al.*, 2017). Consolidarea rezilienței instituționale este descrisă în literatura de specialitate consultată ca un proces compus din trei mari etape: *anticipare*, *gestionare* și *ajustare* (Duchek, 2020). Faza de *anticipare* implică prospectarea posibilelor evoluții din mediul extern, evaluarea *ex ante* a riscurilor și a amenințărilor și pregătirea proactivă prin dezvoltarea de capacități și formule capabile să susțină diverse tipuri de răspuns adaptat. Faza de *gestionare* implică mobilizarea resurselor și capacităților dezvoltate în baza unei gândiri strategice de acțiune, probând capacitatea dinamică a sistemului instituțional de a face față adversității produse de un eveniment sau de un proces care s-a declanșat, prin corectarea efectelor, adaptarea și ajustarea funcțiilor, structurii și tiparelor de interacțiune și răspuns, în timp ce faza de *ajustare* implică comportamentul post-eveniment, prin asimilarea lecțiilor învățate înăuntrul unei operațiuni de optimizare funcțională și structurală și dezvoltarea de noi soluții proactive.

În analizele aplicate, abordarea rezilienței instituționale este privită aproape unanim ca rezultatul acelui set de capacități indispensabile procesului de management al crizelor (Kossek & Perrigino, 2016). Cercetările practice consultate au indicat faptul că impactul în plan instituțional al unui factor extern este influențat în mod determinant de strategia instituțională, indiferent dacă aceasta este una implicită sau explicită, conectată la un sistem amplu inter-instituțional de răspuns sau autonomizată. Strategia instituțională implicită sau explicită variază de la o formă minimalistă, în care procesul rezilient se reduce la redresare prin absorbția șocului de către resursele slabe ale sistemului (strategia supraviețuirii prin

sacrificarea unui segment de pierderi asumate), până la forme complexe în care reacțiile instituționale sunt modelate dinamic în baza unei viziuni instituționale elaborate, prin ajustări în timp real în planul structurilor organizaționale, a cadrului normativ și de reglementare, a unei modelări a resursei umane și a unei armonizări interne a procedurilor funcționale și a circuitelor logistice.

În literatura de specialitate consultată, patru aspecte cheie sunt luate în considerare în vederea dezvoltării analizei rezilienței instituționale:

1. *Latitudinea* – noțiune care descrie limita impactului produs de factorii de presiune externă până la care un sistem își poate prezerva capacitatea de recuperare structural-funcțională.

2. *Rezistența* – noțiune care descrie ușurința sau dificultatea cu care sistemul instituțional permite schimbarea în situație de presiune (indicând cât de puternică este rezistența instituțională la schimbare).

3. *Precaritatea* – noțiunea descrie gradul de depărtare sau de apropiere a stării sistemului de limita prag a deteriorării sale ireversibile.

4. *Panarhia* – noțiunea descrie comportamentul adaptativ al unui sistem societal în raport cu complexitatea mediului extern în care funcționează acest sistem, urmărind rețelele dinamice de interese și schimburi care au loc înlăuntrul ansamblului sistemic prin perspectiva ciclurilor adaptative permanente prin care trece acesta: creștere, acumulare, restructurare și reînnoire. Acest proces ciclic generează periodic reorganizări sistemice și structurale ca urmare a unor schimbări ireversibile și adesea imprevizibile derivate din natura volatilă a echilibrului de schimb și interacțiune. (Schimbarea sistemelor politice, starea de război, transformări în echilibrul piețelor sau la nivelul climatului global de schimb și interacțiune – sunt, toate, cuprinse și acoperite prin această noțiune) (Walker et al., 2004).

Trei alte aspecte sunt identificate în literatura dedicată tematicii rezilienței instituționale ca indicatori descriptivi ai calității procesului rezilient:

– *Adaptabilitatea* reprezintă capacitatea unui sistem de auto-re-organizare fără intenție. Această calitate este reflectată în planuri de acțiune managerială sau în strategii transpuse în mecanisme care forțează intervențional re-organizarea necesară.

– *Transformabilitatea* descrie capacitatea unui sistem instituțional de a se reorganiza fundamental, de a se redefini și a se rescrie pe el însuși ca urmare a unor condiții externe care fac imposibilă preservarea formei existente.

– *Viteza de reîntoarcere în punctul de echilibru* reprezintă un indiciu al succesului instituțional în condiții de presiune externă sau de șoc, indicând un nivel ridicat de reziliență (Walker et al., 2004).

Un alt aspect important al teoretizării provine din faptul că noțiunea de *reziliență* întreține un raport de necesitate cu conceptul de *sustenabilitate*: un sistem instituțional nu poate fi sustenabil fără a fi rezilient și nici nu poate fi rezilient fără preservarea sustenabilității. Ambele concepte surprind și descriu

calitatea în dinamică a rezistenței manifestată de sistemul supus presiunii, cu diferența semnificativă a manierei explorative: dacă în cazul conceptului de *reziliență* rezistența sistemului este abordată **secvențial** în cadrul conceptului de *sustenabilitate* ea este abordată **procesual**, orientată către ideea de finalitate funcțională și de scop.

Sustenabilitatea în planul instituțional înseamnă nu atât preservarea fizică a unui sistem, cât capacitatea acestuia de a menține sau de a susține în timp, într-un mod echilibrat și facil, un rezultat funcțional în raport cu nevoile cărora li se adresează. Sustenabilitatea în context instituțional reprezintă **optimalitate**, fiind ancorată în capacitatea adaptativă a unui sistem de a identifica soluții și căi pentru un succes durabil în timp, în condiții dinamice de schimbare și cu provocări nefavorabile. În contextul crizelor emergente cu care se confruntă aparatele administrative, economiile și rețeaua fluidă a instituțiilor comunitare, sustenabilitatea și reziliența descriu capacitatea performativă a acestor sisteme în condiții antagonice sau de șoc, capabilitatea lor de a acoperi în mod durabil și echilibrat nevoile interne cărora li se adresează.

PROVOCĂRILE ROMÂNIEI ÎN CONTEXT EUROPEAN, PRIVITE SUB FILTRUL REZILIENȚEI STRATEGICE

Ultimul deceniu a reprezentat pentru spațiul european o fereastră de timp caracterizată printr-o suprapunere de crize și prefaceri externe, România fiind afectată de către acestea atât direct, prin impactare directă, cât și prin efecte absorbite prin canalele de legături funcționale dinlăuntrul comunității de state europene. Șocul economic provocat de pandemia de COVID-19 transformările tehnologice majore ale ultimilor ani ca urmare a conștientizării tot mai acute a riscurilor climatice și ecologice, creșterea impactului social, economic și în piața forței de muncă a utilizării inteligenței artificiale și robotizării, provocările impuse de impredictibilitatea dinamicii din piața de energie și reasezările piețelor ca urmare a reasezărilor geopolitice regionale și globale, provocările umanitare, dar și de securitate antrenate de confruntarea militară din spațiul ucrainean au forțat dar au și testat reziliența sub-sistemelor instituționale interne, scoțând la suprafață situații disfuncționale sau non-optimale care trenează de mult timp: politici publice insuficient adaptate nevoilor de dezvoltare ale societății și economiei românești, sistem instituțional deficitar sub aspectul structurii funcționale și al resurselor, cerințe birocratice supradimensionate, impredictibilitate legală etc.

Raportul *Monitoring resilience in the EU*, realizat pentru Comisia Europeană în 2023 în baza a 124 de indicatori ai vulnerabilității societale (acoperind patru dimensiuni tematice ale rezilienței) și ai capabilităților funcțional-administrative ale statelor, clasează România pe locul al treilea în clasamentul vulnerabilităților și pe ultimul loc în clasamentul capacităților de gestionare a acestor vulnerabilități,

indicând țara noastră drept una dintre cele mai puțin reziliente state la o situație de presiune sau de șoc societal din comunitatea statelor UE (Benczur *et al.*, 2023, p. 14), cu o foarte mică marjă de corectare a acestei situații de la evaluarea anterioară, realizată în 2021 (*Idem*, p. 18).

Raportul Comisiei Europene pentru monitorizarea nivelului de reziliență a statelor europene a clasat organizat zonele de vulnerabilitate națională în patru dimensiuni fundamentale evaluate ca prioritare pentru dezvoltarea și cultivarea proceselor reziliente: dimensiunea socio-economică, dimensiunea ecologică, dimensiunea digitală și dimensiunea geopolitică, România înregistrând, conform setului de indicatori de reziliență luați în calcul în cadrul raportului, vulnerabilități medii-înalte în zona social-economică și în cea a impactului economic al schimbărilor digitale (nivele mai ridicate decât media UE înregistrând în aria inegalităților și impactului social al tranzițiilor, sănătate, educație și muncă, utilizarea durabilă a resurselor, digitalizarea și globalizarea financiară), vulnerabilități medii în dimensiunea ecologică (în zona stabilității și sustenabilității economice și financiare și în ceea ce privește atenuarea și adaptarea la schimbările climatice, aprovizionarea cu materii prime și energie) și vulnerabilități scăzute în dimensiunea geopolitică și de securitate. Semnificativ este faptul că România prezintă un nivel general mai scăzut al capacităților de a gestiona rezilient aceste vulnerabilități comparativ cu media UE pentru toți indicatorii considerați în cadrul analizei și că acest trend se prezintă stagnant în ciuda mecanismelor de intervenție și de suport activate și implementate de către statul român (Benczur *et al.*, 2023, p. 43). Componenta analitică a cercetării a vizat evidențierea importanței jucate în acest rezultat de relația dintre performanța aparatului instituțional administrativ al statului și nivelul de integrare în practicile acestuia a culturii strategice.

Cele patru dimensiuni analizate de către raportul menționat implică procese interconectate care produc efecte cumulate, necesitând o abordare strategică holistică a câmpului de soluții pentru a putea susține o optimizare în planul capabilităților existente. Dimensiunea socială a evaluării a luat în considerare în principal indicatori descriptori ai vulnerabilităților structurale privind inechitățile sociale existente – sub aspectul nivelului de trai și expunerii populației la marginalitate și sărăcie. Raportul a evidențiat faptul că România se situează peste nivelul mediu din spațiul comunitar al Uniunii Europene în ceea ce privește impactul social al diferitelor tranziții emergente care afectează în prezent spațiul european. Criza energetică generată de către războiul din Ucraina a potențat presiunea resimțită la nivelul Uniunii Europene de a abandona dependența de hidrocarburi. Contextul excepțional al marilor economii comunitare vulnerabilizate sub aspectul competitivității pe piețe în contextul unei creșteri majore a costurilor energetice s-a răsfrânt puternic asupra economiilor mici, dependente, din țările cu dezvoltări de ramură subordonate lanțurilor de producție externe, cum este și cazul economiei românești.

În contextul schimbărilor tehnologice și al trecerii la paradigma decarbonizării, companiile se confruntă cu noi reglementări de mediu, cu necesitatea re tehnologizărilor, cu tranziții organizaționale. Întărirea rezilienței economice depinde de construirea unui set de servicii de suport susținute pe expertiză focalizată pentru organizațiile care au nevoie de consultanță și sprijin în accesarea de fonduri nerambursabile, credite, întocmire de dosare de acreditare, realizarea documentației necesare inspecțiilor (fiscale, ITM, agențiilor de mediu etc.), formare profesională profesionalizată ș.a., pentru conferirea unor șanse crescute companiilor și întreprinderilor naționale de a consolida organizații economice sustenabile și puternice. Accelerarea procesului de tranziție la un profil societal Green Deal implică pentru economia românească schimbări care afectează în mod eterogen diferite categorii sociale, adăugând noi vulnerabilități celor deja existente. Transformările economice angrenează închiderea sau declinul unor industrii și importanța tot mai mare pe piața forței de muncă a calificărilor și competențelor de nouă generație. Lipsa accesului companiilor naționale la capital pentru re tehnologizare și polarizarea socială extrem de ridicată dinlăuntrul societății generează bule urbane de prosperitate care împing vulnerabilitatea socială în zonele economiei rurale și mic-urbane falimentare, producând disparități teritoriale tot mai accentuate în ceea ce privește accesul la serviciile publice și la educație, afectând într-un circuit vicios tocmai tranziția către un model societal bazat pe responsabilitate ecologică și durabilitate în principiul armoniei mediu-societate.

Ciclul *panarhic* declanșat de suprapunerea crizelor și proceselor de schimbare forțată, prin amploarea și severitatea efectelor sociale și economice antrenate, testează reziliența mediului instituțional intern, o formulă de suport adaptată nevoilor imediate în acord cu principiul sustenabilității lor fiind nu doar necesară, dar obligatorie pentru a facilita o transformare sănătoasă a mediului economic și social românesc și o adaptare a sa la noul climat tehnologic și organizațional.

Participarea la spațiul comunitar european implică abordarea provocărilor emergente și dezvoltarea proceselor instituționale reziliente într-un mod unitar, prin alinierea soluțiilor interne la o strategie comună de reacție instituțională, înlăuntrul unui calendar amplu de măsuri proactive și de construcție implementate la nivel european. În acest context, înțelegerea modului în care aparatul administrativ-funcțional al statului român valorifică cadrul instituțional european pentru a își optimiza eficiența procesului intern de reziliență este deosebit de importantă.

Deși conceptul de reziliență a intrat în practica comună de organizare a politicilor publice europene în 2021, odată cu adoptarea *Regulamentului (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență*, el a stat la baza șlefuirii unui

set divers de politici specifice tematice și de planuri de acțiune în cadrul Uniunii Europene³ (Manca *et al.*, 2017). Abordarea cadru a acestor documente de politică publică a fost aceea de a construi prin direcționare de fonduri, prin șlefuirea cadrului normativ și prin optimizare instituțională instrumente care să reducă decalajul din spațiul intracomunitar, pentru a gestiona provocări sistemice al căror impact cumulativ sau prezumtiv a fost evaluat ca extrem de probabil sau iminent. Calendarul dezvoltării acestor instrumente a fost inevitabil unul subordonat formatului birocratic, multe dintre instrumente neajungând să fie transpuse eficient, complet sau în timp util în elemente de suport. Racordarea spațiului instituțional românesc la sistemul instituțional comunitar prin valorificarea participării active în structuri permanente de reprezentare sau prin implicarea în grupuri de suport decizional (*steering groups, advisory groups* ș.a.) – care formează o practică curentă în cadrul aparatului instituțional al Comisiei Europene și al rețelei de agenții aflate în subordinea și responsabilitatea sa – este una dintre cele mai slabe din Uniune. Micro-cercetările efectuate de către cercetătorii Laboratorului Teorie Socială al Institutului de Sociologie asupra prezenței active a reprezentanților statului român în ultimii zece ani în structuri și agenții europene din domeniul muncii și relațiilor de muncă și asupra calității participării în cadrul rețelelor de reprezentanți naționali reuniți pentru implementarea macro strategiilor regionale (MRS – *Macro-regional Strategies*) au revelat următoarele concluzii:

Acțiunea de reprezentare este parte din relația României cu diverse structuri și agenții europene, implicând participare în colegiile de management și administrație a acestor organisme. Din această poziție reprezentanții pot, împreună cu Guvernul, să construiască o adresare articulată a statului român pentru valorificarea acestor contexte instituționale în sprijinul intereselor și priorităților de dezvoltare a României. Rețeaua de reprezentanți aduce o contribuție semnificativă la furnizarea de date și informații utile agențiilor europene despre situația din țară și despre problemele majore ale economiei și societății românești. Prin experiența acumulată ca urmare a participării în structuri consultative, ei pot reprezenta o resursă de expertiză în zona politicilor publice și administrației, un factor de stabilitate instituțională și de continuitate în raport cu proiectele majore de reformă a țării. În foarte multe contexte instituționale, generate de reconfigurarea periodică a structurilor organizaționale din diverse autorități și instituții publice ca urmare

³ Câteva dintre primele și cele mai importante referințe de politică publică centrată pe principiul consolidării rezilienței sunt: *The Roadmap to a Resource Efficient Europe* (2011), *Resilience Action Plan for Crisis Prone Countries* (2013), *The EU Strategy on Adaptation to Climate Change* (2013 – prima versiune, 2021 – ultima versiune), *The Communication on Effective, Accessible and Resilient Health Systems* (2014), *A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy* (2015), *The EPSON program supporting the effectiveness of EU cohesion and structural policies* (2016). La acestea se adaugă politicile externe ale UE, dintre care menționăm *The Joint EU-Africa Strategy* (2018), care subliniază reziliența ca prioritate pentru asigurarea securității alimentare și sanitare.

a reșezărilor electorale, reprezentanții proveniți din structuri instituționale partenere ale statului (patronate, sindicate, organizații non-guvernamentale, corpuri de experți) ajung să constituie principala resursă de memorie instituțională, depozitarul experiențelor începute sau încercate anterior și, astfel, principalul element de ghidaj al partidelor aflate la guvernare pentru a nu reitiera soluții neperformante din trecut și pentru a valorifica inițiative conturate și nefinalizate din perioadele anterioare, cu potențial și impact previzionat pozitiv.

Documentarea efectuată în cadrul cercetărilor a revelat faptul că reprezentarea intereselor statului român și a subsegmentelor interesate ale economiei românești în agenții, grupuri și structuri europene cu obiective în sfera sustenabilității și rezilienței proceselor societale și economice interne, a mediului de afaceri și a condițiilor legale și normative, care afectează activitatea companiilor din diferitele ramuri ale economiei, este marcată de diverse disfuncționalități, fără o acoperire echilibrată în peisajul acestor structuri a reprezentanților părții românești. Scopul acestei participări instituționale este acela de a face auzite în plan european dificultățile și provocările particulare manifeste în plan intern și a sprijini procesul de elaborare a unor politici publice europene care să țină seama de contextele specifice și de interesele dinlăuntrul statelor membre. Mecanismele de selectare și promovare în cadrul acestor procese de reprezentare sunt marcate de proceduri birocratice care nu permit valorificarea resurselor instituționale într-un circuit larg și nici exercitarea mandatului de reprezentare prin consultare permanentă și democratică cu structurile organizaționale reprezentate și co-interesate în poziția exprimată și în co-implicare decizională, făcând ca participarea românească la structuri consultative europene să fie scăzută și marcată de o nedorită pasivitate. Din acest motiv politicile publice europene (transpuse în Recomandări și Directive ale CE care apoi șlefuiesc legislația internă) se construiesc cel mai adesea fără o cunoaștere și o raportare adecvată a intereselor și a situației mediului românesc⁴.

⁴ Menționăm pentru exemplificare cazul Ministerului Muncii și Protecției Sociale care, împreună cu partenerii sociali (patronate și sindicate reprezentative național) participă cu reprezentanți în Management Board-ul unor organisme europene prestigioase în domeniul relațiilor și condițiilor de muncă: Eurofound, ELA, EU-OSHA, CEDEFOP. De-a lungul timpului, aceste organizații au solicitat din partea partenerilor sociali date și informații care au depășit capacitatea internă organizațională de colectare a lor. În același timp, instituțiile cu rol de monitorizare și de raportare a situației din România către aceste organisme au fost puse în situația de a furniza date incomplete sau de a nu avea ce să raporteze, confruntându-se cu organizarea deficitară a sistemului național de colectare de date, care nu include tot setul de indicatori în baza cărora se realizează analizele și evaluările comandate de către Comisia Europeană. Pentru o aprofundare a aspectelor menționate, pot fi consultate observațiile raportate către Eurofound (Fundația Europeană pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață și de Muncă) în cadrul studiilor de reprezentativitate intersectorială coordonate de către Institutul European din Romania (IER) în cadrul raportării către agenția tripartită a Uniunii Europene Eurofound și corespondența purtată de reprezentanții patronali în perioada 2016–2022 din calitatea de membri ai Management Board-ul Eurofound către conducerea acestui for, privitoare la dificultățile întâmpinate în procesul de raportare și colectare a datelor relevante.

Asigurarea reprezentării naționale la nivelul organizațiilor europene cu interese similare sau de impact asupra intereselor sub-structurilor și părților interne interesate prin selecții filtrate strategic și implicarea pregătirii prealabile a reprezentanților naționali pentru a facilita o participare și o implicare activă a acestora nu este dezvoltată în mod unitar și coordonat la nivelul statului român. Un caz de bună practică este cel ungar, unde reprezentarea la nivelul structurilor, agenților și grupurilor consultative și de *advocacy* disponibile la nivel european este coordonată unitar de către Ministerul de Externe, care este implicat în pregătirea reprezentanților în acord cu un plan strategic național; reprezentarea la nivel de specialitate particulară este dublată prin ordin executiv de participarea și a unui reprezentant din această structură unitară de coordonare strategică, asigurând astfel o coerență a promovării intereselor ungare în Uniune și a valorificării optime a conextelor instituționale disponibile în plan comunitar⁵.

Participarea precară a României la contextele de schimb inter-instituțional din plan european este și un rezultat al inexistenței unui sistem național de conectare a rețelelor de suport și expertiză la necesitățile aparatului administrativ-funcțional al statului și partenerilor săi de co-decizie și consultare. Lipsa unei rețele naționale de experți care să poată să furnizeze expertiza necesară fundamentării pozițiilor părții românești din cadrul structurilor de reprezentare la nivel european, slaba logistică de colaborare instituțională în scopul colectării unitare a datelor și informațiilor necesare sau a elaborării de studii fundamentate privind starea, evoluția și modalitățile optime de intervenție la nivelul mediului social, economic și instituțional național și regional sau a expertizei de transpunere în propuneri legislative a soluțiilor identificate în baza acestor rezultate, perpetuează o stare sub-optimală a activității naționale de reprezentare în cadrul rețelei de schimburi instituțional-funcționale cu comunitatea statelor europene.

SPRE UN MODEL ANALITIC DE EVALUARE A REZILIENȚEI INSTITUȚIONALE ÎN RELAȚIE CU NIVELUL CULTURII STRATEGICE ASIMILATE

Analizând literatura de specialitate, deopotrivă sub aspectele dezbaterii sale teoretico-conceptuale, cât și a elaborărilor aplicative de referință, și încadrarea contextuală în problematicile cadru care descriu provocările emergente ale României ca parte din spațiul comunitar european, propunem un model de analiză a rezilienței instituționale elaborat în cadrul prezentei cercetări, prin valorificarea importanței impactului jucat de cultura strategică în consolidarea acestui proces.

⁵ Ca exemplificare particularizată a proceselor asociate categoriilor de situații tip menționate, poate fi consultat Raportul *Capacity building needs analysis for EUSDR core stakeholders*, EUSDR, Danube Strategy Point, 2024.

Modelul propus implică trei dimensiuni de analiză:

1. Starea inițială a sistemului
2. Gradul de presiune exercitată
3. Gradul de integrare/asimilare a culturii strategice.

Evaluarea finală implică transpunerea conținutului analizabil într-un instrument de tip scală, calculat după următoarele formule pentru fiecare dimensiune:

1. STAREA INIȚIALĂ A SISTEMULUI

Analiza în cadrul acestei dimensiuni presupune elaborarea unui studiu aprofundat pentru determinarea nivelului de impact/gravitate a trei sub-dimensiuni descriptive ale sistemului instituțional de referință (distincte în funcție de momentul analizei în raport cu contextul de presiune). Metodologia implică construirea unui set de indicatori particularizați în funcție de profilul, atribuțiile și cadrul de reglementare funcțională a instituției analizate și extragerea prin intermediul unui ghid de interviu cu experți cheie a informațiilor necesare evaluării scalare. Evaluarea implică transpunerea conținutului de analiză într-un instrument tip scală după modelul de mai jos:

Momentul evaluării	Sub-dimensiunea	Scala de gravitate		
		Minoră	Medie	Majoră
EX ANTE	Latitudinea consecințelor permise de starea sistemului	3	2	1
	Permisivitatea la schimbare	1	2	3
	Precaritatea funcțională a sistemului	1	2	3
EX POST	Adaptabilitatea	1	2	3
	Transformabilitatea	1	2	3
	Timpul (viteza) de reîntoarcere la starea de echilibru	1	2	3

Scorul de impact pe dimensiune este calculat după formula:

- a. Major – între 7–9: Scor de impact – 2
- b. Mediu – între 5–6: Scor de impact – 1
- c. Redus – între 3–4: Scor de impact – 0.

2. GRADUL DE PRESIUNE EXERCITATĂ

Analiza în cadrul dimensiunii presupune determinarea, prin intermediul unui studiu sau a unei documentări dedicate, a nivelului de presiune exercitat asupra unui sistem instituțional de către un proces sau un eveniment. Metodologia utilizată implică elaborarea unei liste de indicatori semnificativi pentru comprehensibilitatea evenimentului sau procesului analizat și este adaptată profilului referențialului avut în vedere. Poate cuprinde analiza documentară, interviuri cu experți cheie, cercetarea statistică ș.a. Evaluarea implică transpunerea conținutului de analiză într-un instrument tip scală pentru determinarea impactului după modelul de mai jos.

- a. Impact major/holistic sau efecte răsfrânte asupra sub-sistemelor esențiale sub aspect funcțional: Scor de impact – 2
- b. Impact mediu/efecte parțiale sau răsfrânte asupra unor sub-sisteme de importanță intermediară: Scor de impact – 1
- c. Impact redus/ efecte restrânse sau răsfrânte asupra unor sub-sisteme cu rol auxiliar: Scor de impact – 0

3. GRADUL DE INTEGRARE A CULTURII STRATEGICE

În cadrul acestei dimensiuni demersul analitic presupune elaborarea unui studiu aprofundat pentru identificarea nivelului de integrare în cultura și practica instituțională a sistemului instituțional de referință a unor elemente strategice cu rol activ în procesele de consolidare a rezilienței. Metodologia implică construirea unui set de indicatori particularizați în funcție de profilul, atribuțiile și cadrul de reglementare funcțională a instituției analizate și extragerea prin intermediul unui ghid de interviu cu experți cheie a informațiilor necesare evaluării scalare. Evaluarea implică transpunerea conținutului de analiză într-un instrument tip scală după modelul de mai jos, cu componente de tip arbore cuprinzând opțiunile: *inexistent/existent, insuficient/suficient, subzistent/optimal* – asociate cu scoruri 0/1.

Sub-dimensiunile avute în considerație sunt:

a. **Viziune strategică** – în funcție de nivelul de complexitate al cadrului instituțional evaluat poate varia de la existența unui *Program de țară* coerent și articulat, la un design operativ funcțional eficient. Sub-dimensiunea va fi despărțită în mai mulți indicatori descriptivi relevanți pentru acoperirea întregului câmp de abordări strategice asociate funcțiunilor instituționale.

b. **Acțiuni strategice** – în funcție de profilul funcțional și de nivelul de complexitate al cadrului instituțional, acestea pot acoperi o gamă largă și variată de opțiuni, de la acțiuni de prospectare a mediului, la planuri de acțiune și instrumente manageriale sau cadre de reglementare necesare pentru consolidarea unui tip de particular de cultură instituțională, pentru adaptare la contexte de adversitate sau schimbare etc. Analiza se va concentra asupra unui set de indicatori descriptivi semnificativi.

c. **Gradul de integrare a parteneriatului societal** – sub-dimensiunea vizează evaluarea existenței unui suport public (pasiv sau activ) asociat activității instituționale, vizibilitatea și încrederea publică în instituție, precum și rezistența societală la intervenția instituțională. Sub-dimensiunea va fi abordată prin analiza coroborată a unor indicatori cu relevanță.

Evaluarea în cadrul fiecărei sub-dimensiuni și indicator implică adunarea celor trei scoruri obținute din scalarea de tip arbore (*inexistent/existent, insuficient/suficient, subzistent/optimal*) asociate cu valori 0/1, scorul fiecărui element luat în considerare obținându-se prin medie aritmetică raportată la numărul de etaje ale scării.

Scorul de impact pe dimensiune se obține prin raportarea mediei aritmetice generale pe sub-dimensiune la următoarea formulă:

- a. Deficit major – între 0–0,3: Scor de impact – 2
- b. Deficit mediu – între 0,4–0,6: Scor de impact – 1
- c. Deficit redus – între 0,7–1: Scor de impact – 0

Reziliența este estimată prin evaluarea cumulată a celor trei scoruri obținute pe dimensiune în baza *Matricei scorului de reziliență*, după formula de mai jos:

Dimensiune	Scor de impact - dimensiune		
Starea inițială a sistemului	0	1	2
Gradul de presiune exercitată	0	1	2
Gradul de integrare a culturii strategice	0	1	2

a. *Reziliență scăzută*: scor total mai mic sau egal cu 2, unde nicio dimensiune nu înregistrează scorul 2.

b. *Reziliență medie*: scor cuprins între 3–4, sau scoruri dinafara acestui interval astfel: mai mic sau egal cu 2, dar cu scorul 2 obținut la o dimensiune; mai mare decât 4, dar cu scorul 0 obținut la o dimensiune.

c. *Reziliență crescută*: scor total mai mare ca 4, fără ca vreo dimensiune să înregistreze scorul 0.

CONSIDERAȚII FINALE

Problematica rezilienței instituționale implică o atenție crescută asupra aspectelor funcționale și structurale care pot contribui la o mobilizare internă pentru depășirea presiunilor asociate cu procese și șocuri evenimențiale amenințătoare. Contextul actual încărcat de suprapunerea unor cicluri de final *panarhic* (transformări tehnologice care antrenează modificări ale peisajului economic cunoscut, schimbarea echilibrului de putere, utilizarea tot mai frecventă a amenințărilor hibride, a războiului cibernetic, a tehnicilor de dezinformare etc.) a exacerbă și mai mult presiunile care testează reziliența sistemelor interne ale statelor naționale, făcând ca o cercetare în tematica optimizării comprehensiunii și evaluării factorilor esențiali pentru consolidarea rezilienței să capete actualitate și, chiar, caracter de urgență. Cercetarea care a stat la baza acestui articol a vizat aprofundarea unor aspecte conceptual-teoretice, punerea lor în contextul provocărilor emergente de la nivel european și propunerea unui model de analiză a rezilienței prin luarea în calcul nu doar a vulnerabilităților și capacităților, ci și a dimensiunii culturii strategice în dinamica de generare a unui răspuns rezilient. Modelul urmează să fie consolidat și verificat prin studii aplicative viitoare.

BIBLIOGRAFIE

1. Allen, M., Bell, S., Clay, C., (2018). "Triangles: The Implications of Regional Competition on Interactions in Asymmetric Dyads". *Foreign Policy Analysis*. Vol. 14(2), pp. 169–190.
2. Andersson, T., Caker, M., Tengblad, S., Wickelgren, M. (2019). "Building traits for organizational resilience through balancing organizational structures". *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 35(1), pp. 36–45.
3. Bauman, Z. (1998). *Globalization: The Human Consequences*, Columbia University Press, New York.
4. Bell, D. (1996). *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*. Basic Books, New York.
5. Boin, A. (2008). *Crisis Management*. Vol. III. Sage, London.
6. Connell, A. (2007). "Preparing for critical infrastructure breakdowns: The limits of crisis management and the need for resilience". *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(1), pp. 50–59.
7. Buzan, B., Wæver O., Kelstrup M., Lamaitre P. (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. Pinter, London.
8. Coutu, D. (2002). "How resilience works". *Harvard Business Review*, Vol. 80(5), pp. 46–56.
9. Duchek, S. (2020). "Organizational resilience: a capability-based conceptualization". *Business Research*, Vol. 13(1), pp. 215–246.
10. Estevens, J. (2018). "Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies". *Comparative Migration Studies*. Vol. 6(28). <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0093-3>.
11. Evans, P. (1992). "The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and adjustment", Haggard, S., Kauffman, R. (Coord.). *The politics of economic adjustment*. Princeton, Princeton University Press pp. 139–191.
12. Fligstein, N. (1996). "Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions". *American Sociological Review*, Vol. 61 (4), pp. 656–673.
13. Katzenstein, P. (1996). *The culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Columbia University Press, New York.
14. Kossek, E., Perrigino, M. (2016). "Resilience: A Review Using a Grounded Integrated Occupational Approach". *Academy of Management Annals*, Vol. 10(1), pp. 729–797.
15. Lazaridis, G. (2011). *Security, Insecurity, and Migration in Europe*. Ashgate Publishing.
16. Lazaridis, G. (2015). *International Migration to Europe: From Subjects to Objects: Migration, Diasporas and Citizenship*. Palgrave, Macmillan
17. Linnenluecke, M.K., Griffiths, A. (2013). "The 2009 Victorian bushfires: A multilevel perspective on organizational risk and resilience". *Organization and Environment*, Vol. 26 (4) pp. 386–411.
18. Luhmann, N. (2002). *Risk: A Sociological Theory*, Transaction Pub., New Jersey.
19. Mann, M. (1984). "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms, and results", *European Journal of Sociology*, Vol. 25 (2), pp. 185–213.
20. Meyer, A.D. (1982). "Adapting to environmental jolts". *Administrative Science Quarterly*, Vol. 27(4), pp. 515–537.
21. Rotberg, R. (2003), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Brookings Inst. Press.
22. Rousseau, D.M., Manning, J., Denyer, D. (2008) "Evidence in management and organizational science: assembling the field's full weight of scientific knowledge through syntheses". *The Academy of Management Annals*, Vol. 2(1), pp. 475–515.
23. Rydzak, F., Monus, P.A. (2018). "Shaping organizational network structure to enable sustainable transformation". *System Dynamics Review*, Vol. 34(1-2), pp. 255–283.

24. Powley, E.H. (2009). "Reclaiming resilience and safety: resilience activation in the critical period of crisis". *Human Relations*, Vol. 62(9), pp. 1 289–1 326.
25. Somers, S. (2009). "Measuring resilience potential: An adaptive strategy for organizational crisis planning". *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(1), pp. 12–23.
26. Swart, R.J., Raskin, P., Robinson, J. (2004). "The problem of the future: Sustainability science and scenario analysis". *Global Environmental Change*, 14, pp. 137–146.
27. Sutcliffe, K.M., Vogus, T.J. (2003). "Organizing for resilience", in Cameron, K.S., Dutton, J.E. and Quinn, R.E. (Coord.), *Positive Organizational Scholarship: Foundations of a New Discipline*, BerrettKoehler Publishers, San-Francisco, CA, pp. 94–110.
28. Tisch, D., Galbreath, J. (2018). "Building organizational resilience through sensemaking: The case of climate change and extreme weather events". *Business Strategy and the Environment*, Vol. 27(8), pp. 1 197–1 208.
29. Van Der Vegt, G.S., Essens, P., Wahlstrom, M., George, G. (2015). "Managing risk and resilience". *Academy of Management Journal*, Vol. 58(4), pp. 971–980.
30. Vakilzadeh, K., Haase, A. (2021). "The building blocks of organizational resilience: A review of the empirical literature". *Continuity and Resilience Review*, Vol. 3(1), pp. 1–21.
31. Vogus, T.J., Sutcliffe, K.M. (2007). "Organizational resilience: Towards a theory and research agenda". *IEEE International Conference on Systems, Man and Cybernetics*, ISIC, Montreal, pp. 3 418–3 422.
32. Walker, B., Crawford H.S. Carpenter S., Kinzig, A. (2004). "Resilience, Adaptability and Transformability in Social–ecological Systems". *Ecology and Society*, Vol. 9 (2–5). [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5>.
33. Woods, D. (2006). "Essential characteristics of resilience". *Resilience engineering: concepts and precepts*, Aldershot, Ashgate, pp. 21–34.
34. Wood, M.D., Wells, E.M., Rice, G. and Linkov, I. (2019). "Quantifying and mapping resilience within large organizations", *Omega – The International Journal of Management Science*, Vol. 87, pp. 117–126.
35. Williams, T.A., Gruber, D.A., Sutcliffe, K.M., Shepherd, D.A. and Zhao, E.Y. (2017). "Organizational response to adversity: fusing crisis management and resilience research streams". *Academy of Management Annals*, Vol. 11(2), pp. 733–769.

DOCUMENTE ȘI RAPOARTE CONSULTATE:

- *European Commission (2020), *Strategic Foresight Report Charting the Course Towards a More Resilient Europe*, https://commission.europa.eu/document/download/497a17be-3824-4135-bf2b-1072d74272b3_en?filename=strategic_foresight_report_2020_1.pdf.
- * Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN>.
- * United Nation (2020), *Resilient institutions in times of crisis: Transparency, accountability and participation at the national level key to effective response to COVID-19*, Policy Brief, 74, http://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/PB_74.pdf.
- Benczur, P., Cariboni, J., Joossens, E., Le Blanc, J., Menyhart, B. and Piriou, A. (2023), *Monitoring resilience in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, doi:10.2760/63111, JRC135043, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC135043>.
- Campolongo, F., Alessi, L., Benczur P., Cariboni J., Manca A., Menyhart B., Pagano, A. (2017), *The resilience of EU Member States to the financial and economic crisis. What are the characteristics of resilient behaviour?*, EUR 29221 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, doi:10.2760/840532, JRC111606, <https://ec.europa.eu/jrc>.

- Giovannini, E., Benczur, P., Campolongo, F., Cariboni, J. and Manca, A. (2020), *Time for transformative resilience: the COVID-19 emergency*, EUR 30179 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, doi:10.2760/062495, JRC120489, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC120489>.
- Manca A; Benczur P; Giovannini E. (2017), *Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society Part 1: a Conceptual Framework*, EUR 28548 EN. Luxembourg (Luxembourg): Publications Office of the European Union, JRC106265, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC106265>.
- Navracsics T., Sucha V., Wahlstroem M., Stigson B., Wijkman A., Lechner S., Masera M., Hubbard N., Bidoglio G., Fink-Hooijer F., Abousahl S., Regling K., Campolongo F., Ratto M., Nicholl C., Fischer G., Al Khudhairy D., Porter M., Luyckx O., Zampieri A., Nordvik J., Lenhart G., Campinos A., Giovannini E., Ammann W., Jacometti J. (2015), *The Challenge of Resilience in a Globalised World*, Publications Office of the European Union; EUR 27280. JRC96313, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC96313>.
- Șerban, A; Georgescu R.-A. (2024). *Capacity building needs analysis for EUSDR core stakeholders*. EUSDR, Danube Strategy Point, https://danube-region.eu/wp-content/uploads/2024/01/EUSDR_Capacity-Building-needs-analysis-for-EUSDR-core-stakeholders_01.2024_finl.pdf.

