

ANALIZA FACTORILOR CARE INFLUENȚEAZĂ PREGĂTIREA COMUNITĂȚILOR LA SITUAȚII DE URGENȚĂ*

Bianca Veronica RADU

Bianca Veronica RADU

Conferențiar univ. dr., Departamentul de Administrație și Management Public, Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România
E-mail: bianca.radu@fspac.ro

* Datele analizate în cadrul acestui articol au fost colectate în cadrul Grantului pentru Tineri Cercetători GTC nr. 31811/2016 finanțat de către Universitatea Babeș-Bolyai.



Revista Transilvană
de Științe Administrative
2(54) / 2024, pp. 156–171

Analysis of Factors that Influence Communities' Preparedness for Emergency Situations

Abstract

The increase in the number and intensity of hazards in the past years puts pressure on public institutions to perform in a constantly unstable environment. The goal of this paper is to analyze the factors that influence communities' preparedness for emergencies. A survey was conducted among County Inspectorates for Emergency Situations in Romania, which are the first responders in the case of emergency situations, and therefore are knowledgeable of these situations. The research showed that the preparedness of these institutions is important, but equally important is the good collaboration with City Halls from their jurisdiction. Local public institutions should assess risks, prepare intervention plans, organize the Voluntary Service for Emergency Situations, and train volunteers on how to act in unexpected situations. The research showed that even though City Halls identify the risks that threaten their communities, not all of them invest in infrastructure to prevent hazards. The social capital of communities is also important as inhabitants provide support to their relatives, neighbors, and people who cannot help themselves. The research showed that the local administration should prepare robust communities that can perform the same functions in an environment characterized by constant turbulence.

Keywords: management of emergency situations, disasters, collaborative emergency management, adaptive governance, Romania.

1. Introducere

La nivel internațional, numărul și intensitatea crizelor, dezastrelor naturale, accidentelor majore și atacurilor teroriste a crescut în ultimii ani (Masterson *et al.*, 2014), ceea ce pune presiune pe instituțiile responsabile de managementul situațiilor de urgență de a găsi soluții pentru a pregăti populația și comunitățile pentru evenimente neașteptate și pentru a interveni pentru gestionarea eficientă a acestora. Acest demers este unul dificil pentru că multe situații de criză afectează arii geografice largi și rezolvarea lor intră în responsabilitatea mai multor instituții de la nivel local și național. Diversitatea situațiilor de urgență și caracterul imprevizibil al unora dintre acestea solicită un grad ridicat de flexibilitate în gestionarea lor (Beunen, Patterson și Van Assche, 2017), dar instituțiile publice funcționează într-un cadru legal rigid care stabilește atribuții clare în gestionarea situațiilor de urgență (Kapucu, Arslan și Demiroz, 2010). De aceea, managementul situațiilor de criză necesită un stil de guvernare flexibil, robust, adaptabil, bazat pe colaborare și coordonare, dar care are la bază planuri care definesc responsabilități clare și modalități de intervenție (Farazmand, 2007; Ansell, Sørensen și Torfing, 2023).

În literatura de specialitate despre managementul situațiilor de urgență se folosesc termenii de crize, dezastre și turbulențe. Crizele se referă la situații în care există o amenințare la valorile de bază ale unui sistem social și care împiedică funcționarea normală a acestuia și necesită intervenție urgentă (Christensen, Lægread și Rykkja, 2016). Crizele au o amploare mai mare decât situațiile de urgență care se întâmplă mai frecvent, precum accidente rutiere sau incendii. Crizele sunt imprevizibile și necesită un răspuns rapid. Termenul de dezastru este folosit pentru a face referire la acele situații când un eveniment cauzează consecințe semnificative în mai multe domenii (social, economic, medical etc.) care depășesc capacitatea unei comunități de a face față acestor consecințe (Henstra, 2010). Dezastrele au forme diferite, ca de exemplu dezastre naturale (cauzate de uragane sau tornade, cutremure, inundații masive, ciclon tropical, erupție a unui vulcan, incendii de vegetație, alunecări de teren etc.) sau dezastre cauzate de oameni (de ex., atacuri teroriste, accidente industriale, incendii, explozii nucleare, accidente în domeniul transporturilor etc.). Clasificarea aceasta nu este clară întotdeauna. Cimellaro (2016, p. 3) argumentează că unele dezastre naturale pot fi văzute ca fiind cauzate de fapt de oameni, pentru că aceștia nu au adoptat măsurile necesare pentru prevenirea lor. Același autor scoate în evidență că, în alte situații, un dezastru natural poate cauza un alt dezastru (ca de exemplu, un cutremur poate cauza un tsunami, care poate cauza inundații).

Dezastrele captează atenția publicului și pun presiune pe instituțiile responsabile să găsească soluții urgente care se pot materializa în politici noi sau creșterea finanțărilor pentru a preveni situații similare (Somers și Svava, 2009). Astfel, principala distincție între termenii de situație de urgență, criză și dezastru este amploarea și intensitatea evenimentelor care cauzează aceste situații, precum și gravitatea consecințelor generate.

Ansell, Sorensen și Torfing (2023) folosesc termenul mai larg de turbulențe pentru a face referire la situații când evenimente neașteptate și neprevăzute generează schimbări în diferite domenii, și argumentează că producerea turbulențelor a devenit o constantă în modul de funcționare al administrației publice. Astfel, ei argumentează că, în prezent, instituțiile publice trebuie să învețe să funcționeze într-un mediu caracterizat de turbulențe, adică de instabilitate. În cadrul acestui articol va fi folosit preponderent termenul generic de situație de urgență având toate sensurile menționate anterior (adică crize, dezastre sau turbulențe) pentru că este în concordanță cu termenul care este folosit în România pentru a face referire la aceste situații.

Indiferent de intensitatea evenimentelor neașteptate, una dintre temele care este analizată în literatura de specialitate este cum să fie gestionate situațiile de urgență și în principal nevoia de adaptare a modului de management a acestora. În secțiunea următoare vor fi prezentate principalele paradigme de management al situațiilor de urgență, așa cum sunt discutate în literatura de specialitate, pornind de la analiza modului în care au fost gestionate anumite situații de criză sau dezastre naturale în trecut și modul în care a evoluat contextul actual.

2. Paradigme cu privire la managementul situațiilor de urgență

Experiențele anterioare au scos în evidență avantajele și dezavantajele diferitelor paradigme de management al situațiilor de urgență. Pornind de la dezavantajele paradigmei birocratice, care a stat la baza organizării intervențiilor în situații de urgență, se discută despre ajustarea modului de funcționare al acestor servicii pornind de la paradigma guvernantei adaptative (Vandergert *et al.*, 2016; Farazmand, 2007; Nikkanen, Räsänen și Juhola, 2024; Torres-Lima, Pinel și Conway-Gómez, 2019), managementul bazat pe colaborare (Kapucu, Arslan și Demiroz, 2010; Kapucu și Garayev, 2011; McGuire și Silva, 2010; Waugh și Streib, 2006; Christensen, Lægheid și Rykkja, 2016) și guvernanta robustă (Ansell, Sørensen și Torfing, 2023; Pot, Scherpenisse și 't Hart, 2023).

Paradigma birocratică se bazează pe existența unor planuri de acțiune pregătite anterior care conțin reguli și responsabilități clare pentru instituțiile publice și alți actori care au responsabilități în managementul situațiilor de urgență, precum și reguli clare cu privire la cine deține comanda de a lua decizii în astfel de situații. Din perspectiva paradigmei birocratice, centrul de decizie este plasat la nivelul instituțiilor de la nivel central, statal, și există o ierarhie clară de acțiune cu responsabilități clare de intervenție pentru diferite instituții de la nivel regional și local. Există personal care este pregătit cum să intervină în astfel de situații și sunt achiziționate echipamente speciale. De asemenea, există planuri de intervenție care sunt activate în cazul producerii anumitor situații de criză. Această pregătire și organizare meticuloasă este esențială pentru planificarea și pregătirea intervențiilor în situațiile de urgență (Waugh și Streib, 2009), dar

planurile de intervenție nu se vor potrivi perfect pentru toate situațiile de urgență care pot să apară și care sunt imprezvizibile și au moduri diferite de manifestare. De aceea, managementul situațiilor de urgență necesită o combinație de practici birocratice de planificare și un management adaptativ, flexibil, bazat pe rețele de colaborare cu diferiți actori din sectorul public, privat și societatea civilă (Krogh și Lo, 2023).

Governanța adaptativă este o completare la abordarea tradițională a managementului situațiilor de urgență (Nikkanen, Räsänen și Juhola, 2024; Țiclău, Hințea și Andrianu, 2020). În continuare, comunitățile trebuie să se pregătească pentru situații neprevăzute și să dezvolte capacitatea de intervenție, doar că se propune dezvoltarea unei capacități adaptative și flexibile. Aceasta se poate obține prin descentralizarea centrului de decizie și dezvoltarea unei rețele policentrice de instituții de intervenție aflate la mai multe nivele administrative, iar responsabilitățile să fie împărțite între acestea în funcție de capacitatea de intervenție a fiecărei instituții și de nivelul administrativ la care se află (Vandergert *et al.*, 2016; Țiclău, Hințea și Andrianu, 2020). Se recomandă dezvoltarea unor rețele de colaborare între instituțiile publice și reprezentanți ai sectorului privat și nonprofit, participarea la exerciții de pregătire comune pentru familiarizarea cu diversitatea de situații de urgență care ar putea să apară și pentru o mai bună coordonare între instituții. Două elemente cheie ale capacității de adaptare sunt dezvoltarea capacității de anticipare și, astfel, pregătirea din timp pentru astfel de situații (Nikkanen, Räsänen și Juhola, 2024), precum și învățarea din experiențele anterioare și modificarea practicilor deja existente.

Governanța robustă este un concept propus mai recent în contextul discuțiilor despre modul în care instituțiile publice ar trebui să răspundă la creșterea numărului de turbulențe sau situații de criză de diferite tipuri care se produc în mod constant și în unele cazuri concomitent (Ansell, Sørensen și Torfing, 2023; Pot, Scherpenisse și Hart, 2023). Astfel, robustețea se referă la abilitatea instituțiilor publice de a menține funcțiile de bază într-un context caracterizat de schimbări continue. Robustețea poate fi înțeleasă ca un conservatorism dinamic (Ansell, Sørensen și Torfing, 2023), în sensul în care funcțiile cheie ale unui sistem sunt menținute, dar nu prin revenirea la modalitatea anterioară de furnizare, ci într-un mod inovator. Krogh și Lo (2023) propun construirea unor rețele flexibile de actori publici și privați care pot învăța rapid, se pot adapta repede la noul context și care pot improviza soluții noi pentru a soluționa crize cu care instituțiile publice nu s-au mai confruntat.

Atât governanța adaptativă, cât și governanța robustă au la bază ideea de management bazat pe colaborare în situații de urgență. De obicei, colaborarea are loc în cadrul unor comitete de coordonare sau diferite forme de asociere din care fac parte reprezentanții mai multor instituții publice care au atribuții specifice în managementul situațiilor de urgență. Prin intermediul acestor forme de colaborare sunt dezvoltate planuri de intervenție prin care sunt stabilite responsabilități clare pentru fiecare instituție sau sunt achiziționate împreună echipamente pentru a fi folosite în comun. Dar dezastrele depășesc de cele mai multe ori granițele unei jurisdicții administrative, iar planurile de

intervenție nu se potrivesc exact pentru toate situațiile de criză care apar. De aceea, cooperarea între instituții publice și între diferite sectoare este importantă (McGuire și Silva, 2010; Waugh și Streib, 2006). Aceste rețele de colaborare sunt stabilite atât la nivelul diferitelor nivele administrative în cadrul unei țări, cât și la nivel internațional, pentru a crește capacitatea și competența de intervenție în cazul unor dezastre naturale de amploare. Este important să fie încurajată cooperarea între instituțiile publice și actori cheie din sectorul privat și societatea civilă pentru a se construi încrederea între acești actori, pentru dezvoltarea unei înțelegeri comune cu privire la modul de intervenție în situații de urgență (Kapucu, Arslan și Demiroz, 2010; Christensen, Lægheid și Rykkja, 2016), precum și pentru o coordonare eficientă (Kapucu și Garayev, 2011).

3. Etapele managementului situațiilor de urgență și rolul administrației locale

Managementul situațiilor de urgență face referire la ansamblul de măsuri care sunt adoptate înainte, în timpul și după producerea unui eveniment negativ major. Aceste măsuri pot fi grupate în patru categorii (Henstra, 2010): (1) măsuri de anticipare și pregătire pentru a crește șansele unei comunități de a răspunde la situații de urgență, (2) măsuri de prevenire și de atenuare a impactului hazardurilor, (3) măsuri de răspuns în timpul producerii unui hazard și pentru ajutarea victimelor, și (4) măsuri de reabilitare după producerea unui dezastru.

O componentă foarte importantă a acestui proces este ansamblul de măsuri de pregătire care sunt adoptate pentru identificarea, evaluarea și înțelegerea riscurilor de producere a unor situații de urgență (Cimellaro, 2016; Christensen, Lægheid și Rykkja, 2016), pregătirea unor planuri de intervenție, crearea unor structuri instituționale care să gestioneze acțiunile de intervenție, precum și a unei rețele bine coordonate de structuri care să intervină în cazul producerii unei situații de urgență și în eforturile de recuperare (Farazmand, 2007). Autoritățile trebuie să organizeze cursuri de pregătire pentru învățarea modului în care fiecare participant trebuie să acționeze, precum și exerciții de simulare a unor situații de urgență posibile pentru familiarizarea cu acestea (Henstra, 2010). De asemenea, trebuie planificat modul în care se va acorda sprijin persoanelor cu dizabilități, persoanelor în vârstă sau care au anumite nevoi speciale.

În același timp, instituțiile trebuie să adopte măsuri de prevenire și de atenuare a impactului hazardurilor. Aceste măsuri se referă la pregătirea infrastructurii de protecție necesară în cazul în care există riscuri cunoscute de producere a unor situații de urgență (ca de exemplu, construirea de diguri, achiziția de generatoare de curent electric și echipamente de intervenție etc.). În plus, populația trebuie să fie familiarizată cu diferite sisteme de avertizare (sirene, mesaje trimise pe telefon, avertizări transmise la televizor sau radio) pentru a se pune la adăpost, iar cetățenii trebuie informați cu privire la modul în care trebuie să se pregătească și să acționeze în anumite situații de urgență (de exemplu, cutremur). În general, comunitățile trebuie să adopte măsuri de prevenire a

producerii unor dezastre prin includerea unor restricții de construire în planurile de urbanism.

În timpul și după producerea situațiilor de urgență, măsurile de răspuns ale comunităților locale constau în avertizarea populației cu privire la riscurile care există pentru ca oamenii să se pună la adăpost. Au loc acțiuni de căutare și salvare a victimelor și acțiuni de evacuare a persoanelor care sunt în pericol, sau a celor ale căror locuințe au fost distruse. Este creat un centru operațional de coordonare a acțiunilor de salvare, sunt amenajate adăposturi temporare pentru victime și li se oferă îngrijiri medicale și hrană. Comunicarea cu cetățenii este foarte importantă pentru ca aceștia să afle despre alte pericole care ar putea să apară, despre cum pot fi ajutați sau cum pot să ajute la acțiunile de salvare a victimelor. Informațiile trebuie să provină din surse credibile, să fie corecte și furnizate în timp util pentru ca cetățenii să știe cum să acționeze. Comunicarea trebuie să fie gestionată foarte atent pentru că cetățenii s-ar putea să ignore avertizări repetate transmise de autorități dacă ei estimează că pericolul nu este iminent (Wang și Kapucu, 2007). Pe de altă parte însă, în cazul în care populația nu este avertizată cu suficient de mult timp înainte de producerea unui dezastru natural (de exemplu inundații), consecințele pot să fie semnificative. Astfel, întregul proces de comunicare trebuie să fie realizat de persoane specializate în astfel de situații.

Măsurile de rehabilitare după producerea unui dezastru constau în evaluarea pagubelor produse, curățarea dărâmăturilor, a molozului și a altor resturi rezultate în urma dezastrelor naturale. Sunt continuate acțiunile de căutare de supraviețuitori, dacă mai există persoane date dispărute. Autoritățile încep acțiunile de reconstruire a infrastructurii și a clădirilor publice, precum și acordarea ajutorului cetățenilor pentru a-și reface locuințele. Aceste eforturi de reconstruire implică nu doar actori de la nivel local, dar și autorități de la nivel național și sectorul privat și societatea civilă (Cram și Garcia-Zamor, 2016).

Rolul autorităților locale în toate aceste etape ale managementului situațiilor de urgență este foarte important, iar colaborarea între instituțiile publice de la diferite niveluri administrative și cu actori din sectorul privat și societatea civilă este esențială pentru gestionarea unor astfel de situații. Autoritățile locale trebuie să identifice posibilele riscuri existente la nivelul comunităților, să adopte măsuri de prevenire a consecințelor negative (prin adoptarea de reguli de urbanism care să interzică construirea de locuințe în zone inundabile, amenajarea unor cursuri de apă, construirea de diguri etc.) sau să planifice măsurile de intervenție (ca de exemplu, organizarea unor grupuri de voluntari, pregătirea acestora, achiziția de utilaje pentru intervenția în situații de urgență etc.) (Henstra, 2010). Până la acordarea ajutorului de către autoritățile competente (pompieri, poliție, serviciile medicale de urgență), comunitățile trebuie să facă față situațiilor de urgență și de aceea capacitatea lor de intervenție este importantă (Waugh și Streib, 2006). Descentralizarea sistemului de management la nivelul comunităților locale are potențialul de a îmbunătăți capacitatea acestora de a interveni în situații de urgență. Dar comunitățile de dimensiuni mici sau care deserveșc o arie geografică extinsă (ca de

exemplu în zonele montane) au resurse puține și o capacitate administrativă scăzută pentru a gestiona evenimente naturale majore care au un impact semnificativ asupra teritoriului și populației (Rumbach, 2016). În acest context, capacitatea comunităților locale de a gestiona situații de urgență trebuie consolidată treptat, iar implementarea acestui proces trebuie să fie monitorizată constant (Chang Seng, 2013).

În analiza modului de acțiune a comunităților locale, o atenție este acordată și implicării societății civile, adică a voluntarilor sau organizațiilor nonguvernamentale (Duda, Kelman și Glick, 2020; Melo Zurita *et al.*, 2018; Radu, 2018). În țările în care sistemul de management al situațiilor de urgență este descentralizat la nivel local sau regional, organizațiile de voluntari, firmele private și cetățenii au preluat atribuții importante (Melo Zurita *et al.*, 2018). Pe lângă formele de cooperare care sunt formalizate, există și ajutorul informal acordat de către voluntari, adesea numiți respondenți de ordin zero (Duda, Kelman și Glick, 2020). Cu toate că voluntarii care ajută spontan pentru salvarea persoanelor afectate de o situație de urgență sunt importanți (Radu, 2018), ei înșiși se pot expune pericolului pentru că nu au pregătirea de specialitate necesară și, de aceea, se recomandă comunităților să pregătească o rețea de voluntari care ar putea interveni în astfel de situații și să investească în pregătirea lor (Krogh și Lo, 2023).

România are un sistem de management al situațiilor de urgență bine organizat, dar există multe localități, în special în partea de est și sud a țării care sunt vulnerabile într-o proporție mai mare la dezastre naturale, în special inundații și cutremure (Török, 2017). Aceste zone au o situație economică mai puțin favorabilă și acces mai scăzut la resurse și servicii, ceea ce scade capacitatea lor de a face față impactului unor dezastre naturale majore. În plus, o parte însemnată din populație are o capacitate scăzută de a-și reconstrui locuințele în cazul în care acestea sunt distruse pentru că numărul de locuințe asigurate împotriva dezastrelor naturale este scăzut (chiar dacă în România există un sistem obligatoriu de asigurare a locuințelor) (Gavriletea, 2017). În plus, valoarea despăgubirilor care sunt acordate prin sistemul obligatoriu de asigurări este insuficientă pentru reconstrucția locuințelor, ceea ce pune o presiune financiară pe instituțiile publice de a sprijini populația și, în special, grupurile vulnerabile. În România, autoritățile publice au făcut progrese pentru îmbunătățirea sistemului de management al riscului la inundații (Vinke-de Kruijff, Kuks și Augustijn, 2015), dar capacitatea de intervenție a autorităților și colaborarea cu diferiți actori trebuie îmbunătățite continuu.

4. Metodologie

Scopul cercetării a fost de a analiza factorii care ajută comunitățile din România să fie mai bine pregătite în cazul producerii unei situații de urgență (precum dezastre naturale, accidente de muncă majore sau accidente rutiere cu victime multiple, inundații etc.). În acest sens, am realizat un sondaj de opinie în rândul Inspectoratelor pentru Situații de Urgență, care cunosc caracteristicile comunităților care sunt mai bine

pregătite pentru astfel de situații, deoarece ele sunt primele care ajung la locul producerii evenimentelor și sunt cele care acordă ajutor în prima fază. Astfel, în luna septembrie 2016 au fost trimise prin poștă 143 de chestionare dintre care 41 Inspectoratelor pentru Situații de Urgență din reședințele de județ și 102 către Detașamentele de Pompieri din alte orașe decât reședințele de județ (acestea fiind toate instituțiile care aveau atribuții în acest domeniu la momentul desfășurării cercetării). Chestionarul a fost însoțit de o scrisoare adresată conducătorului instituției prin care am informat despre scopul cercetării și am adresat rugămintea de a completa chestionarul. Am primit înapoi 69 de chestionare completate, ceea ce reprezintă o rată de răspuns de 48,25%. Am decis să păstrez pentru analiză și chestionarele care au fost parțial completate. Am primit răspunsuri de la instituții din toate cele opt regiuni de dezvoltare ale țării, astfel că cercetarea este reprezentativă la nivel național. Majoritatea respondenților au peste 15 ani vechime la locul de muncă (61,8%) și putem presupune că au o opinie informată despre tema cercetată. Cei mai mulți dintre ei lucrează în municipii reședință de județ (55,1%), ceea ce înseamnă că lucrează în cadrul Inspectoratelor Județene pentru Situații de Urgență. Tabelul 1 cuprinde descrierea eșantionului cercetării.

Tabelul 1: Descriere eșantion

	Caracteristici respondenți	Frecvență	Procent
Vechime la locul de muncă	Între 0 și 4 ani	3	4,4%
	Între 5 și 9 ani	8	11,8%
	Între 10 și 14 ani	15	22,1%
	Peste 15 ani	42	61,8%
Unitatea administrativ-teritorială afierentă instituției în care lucrează	Comună	1	1,4%
	Oraș	20	29%
	Municipiu	10	14,5%
Regiune	Municipiu reședință de județ	38	55,1%
	Regiunea Nord-Est	10	14,5%
	Regiunea Sud-Est	9	13%
	Regiunea Sud-Muntenia	10	14,5%
	Regiunea Sud-Vest Oltenia	9	13%
	Regiunea Vest	7	10,1%
	Regiunea Nord-Vest	15	21,7%
	Regiunea Centru	8	11,6%
	Regiunea București-Ilfov	1	1,4%
	Total	69	100%

5. Prezentarea rezultatelor

Respondenții au fost rugați să evalueze pe o scală de la 1 la 5 (unde 1 reprezintă deloc și 5 în foarte mare măsură) o serie de afirmații care descriu capacitatea instituției în care lucrează de a interveni în situații de urgență (Tabelul 2). Respondenții au afirmat că instituțiile lor colaborează bine cu Primăriile din aria lor de intervenție (scorul mediu este de 3,86) și că derulează suficiente acțiuni pentru instruirea actorilor cheie despre modul de intervenție în situații de urgență (scorul mediu este de 3,85). Cu scoruri puțin mai mici, a reușit să instituțiile au echipamentele necesare (3,68) și personal suficient (3,56) de a interveni în situații de urgență. Scorul cel mai mic a fost acordat pentru afirmația referitoare la oferirea voluntară de către populație pentru a ajuta în cazul producerii unor situații de urgență (2,70). Scorurile acordate pentru aceste afirmații ilustrează crearea unor rețele de colaborare cu Primăriile din raza teritorială de intervenție și derularea împreună cu diferiți actori cheie a unor cursuri de instruire.

Tabelul 2: Factori care influențează capacitatea instituției de a interveni în situații de urgență

		Media	Deviația standard
1	Colaborarea cu Primăriile din aria dvs. de intervenție în situații de urgență este bună.	3,86	0,692
2	Sunt derulate suficiente acțiuni pentru instruirea populației, agenților economici și a instituțiilor publice despre intervenția în situații de urgență.	3,85	0,675
3	Instituția are echipamentul necesar pentru a interveni în situații de urgență.	3,68	0,675
4	Instituția are personal suficient pentru a interveni în situații de urgență.	3,56	0,799
5	Populația este interesată de a se oferi voluntar pentru a ajuta în situații de urgență.	2,70	0,810

Respondenții au fost rugați să evalueze pe o scală de la 1 la 5 (unde 1 reprezintă deloc și 5 în foarte mare măsură) o serie de afirmații care caracterizează nivelul de pregătire pentru situații de urgență a localităților din aria de responsabilitate a instituției în care lucrează (vezi Tabelul 3). Rezultatele arată că în marea majoritate a localităților există un Serviciu Voluntar pentru Situații de Urgență (4,28), există o persoană angajată pentru coordonarea acestui serviciu (4,34) și au fost realizate simulări cu actorii cheie din teritoriu cu privire la modul de intervenție în cazul producerii unei situații de urgență (4,15). Pregătirea comunităților implică și realizarea unei analize a riscurilor la care localitatea este expusă (3,87), adoptarea unor planuri de management a situațiilor de urgență (3,68) și realizarea unei evidențe a voluntarilor care doresc să ajute în cazul unor situații neprevăzute (3,68). Nivelul de percepție cu privire la realizarea de investiții în infrastructură pentru prevenirea situațiilor de urgență este mediu (2,62), ceea ce ilustrează că unele localități nu au luat măsurile necesare pentru prevenirea acestor riscuri, cu toate că aceste localități au identificat riscuri care ar putea să apară. Pot exista mai multe cauze care să explice această situație. Un posibil motiv ar putea fi că

Primăriile nu au resursele financiare pentru a realiza investițiile necesare sau realizarea investițiilor necesare nu cade în responsabilitatea Primăriilor. Un alt motiv poate fi că acestea percep că există o probabilitate scăzută de producere a riscurilor identificate sau, în cazul producerii acestora, intensitatea consecințelor va fi scăzută, astfel că investițiile foarte costisitoare ar fi disproporționate comparativ cu consecințele anticipate. Indiferent de riscurile care ar putea să apară, există nevoia de realiza mai multe investiții în infrastructură pentru prevenirea producerii unor situații de urgență.

Tabelul 3: Pregătirea comunităților la situații de urgență

		Media	Deviația standard
1	La nivelul Primăriilor există câte o persoană angajată pentru coordonarea Serviciului Voluntar pentru Situații de Urgență.	4,34	0,614
2	La nivelul Primăriilor au fost înființate Servicii Voluntare pentru Situații de Urgență.	4,28	0,808
3	Au avut loc simulări cu populația, firmele și instituțiile publice din localități cu privire la modul de acțiune în cazul producerii unei situații de urgență.	4,15	0,580
4	Localitățile au identificat și analizat principalele situații de risc care ar putea să apară.	3,87	0,751
5	Localitățile au adoptat planuri pentru managementul situațiilor de urgență.	3,68	0,826
6	La nivelul localităților există o evidență a voluntarilor care doresc să ajute în cazul producerii unei situații de urgență.	3,68	0,880
7	În funcție de tipul situației de urgență, la nivelul Primăriilor se știe clar care sunt procedurile care trebuie urmate în cazul producerii unei situații de urgență.	3,26	0,791
8	Primăriile au realizat investițiile în infrastructură necesare pentru prevenirea situațiilor de urgență.	2,62	0,678

Membrii serviciilor pentru situații de urgență sunt unii dintre actorii care cunosc cel mai bine astfel de situații și de aceea au o opinie informată despre caracteristicile localităților pe care le ajută să treacă mai bine peste astfel de situații. În acest sens, respondenții au primit un set de afirmații și au fost rugați să le evalueze pe o scală de la 1 la 5 (unde 1 reprezintă deloc și 5 în foarte mare măsură). Principalii factori care ajută comunitățile să facă față situațiilor de urgență pot fi grupați în factori care țin de: a) administrația locală și măsurile de prevenție pe care le adoptă, și b) caracteristicile localităților (vezi Tabelul 4). Opinia majoritară este că un primar preocupat de buna administrare a localității este cel mai important factor pentru a trece cu bine peste o situație neprevăzută (scorul mediu este 4,43 din 5). Alți factori importanți care țin de administrația locală sunt colaborarea cu alte instituții (4,34) și avertizarea populației cu privire la riscurile care există în localitate și educarea cetățenilor cu privire la cum să intervină în situații de urgență (4,29). La fel de importante sunt și realizarea de investiții pentru prevenirea apariției unor situații de urgență (4,16) și educarea membrilor Serviciului Voluntar pentru Situații de Urgență cu privire la măsurile pe care să le adopte (4,13). Caracteristicile unei localități sunt și acestea importante. Respondenții sunt

de părere că o comunitate localizată într-o zonă accesibilă pe căile rutiere trece mai ușor peste o situație de urgență (4,24). O posibilă explicație poate să fie că astfel de localități pot să primească mai repede ajutor sau populația se poate pune mai ușor la adăpost. Capitalul social al comunității este un alt factor important. Astfel, localitățile în care oamenii se ajută între ei (4,13) sau în care locuitorii sunt implicați în viața comunității și participă la luarea deciziei (3,94) pot să treacă mai ușor peste situații care perturbă buna funcționare a comunității. De asemenea, localitățile sunt mai reziliente dacă au o unitate medicală cu personal permanent (3,99) și o bază economică diversificată (3,48).

Tabelul 4: Caracteristicile unei localități care o ajută să treacă cu bine peste o situație de urgență

	Media	Deviația standard
1 Localitatea are un primar preocupat de buna administrare a localității.	4,43	0,555
2 Există o colaborare bună cu alte instituții care intervin în situații de urgență.	4,34	0,563
3 Locuitorii au fost avertizați cu privire la riscurile care există în localitate și au fost educați cu privire la cum trebuie să intervină în situații de urgență.	4,29	0,648
4 Localitatea se află într-o zonă ușor accesibilă pe căile rutiere.	4,24	0,626
5 În localitate au fost realizate investiții în infrastructură pentru prevenirea apariției situațiilor de urgență.	4,16	1,009
6 Membrii Serviciului Voluntar pentru Situații de Urgență au o pregătire bună (atât pregătire fizică, cât și cunoștințe de specialitate).	4,13	0,771
7 Locuitorii se ajută între ei.	4,13	0,684
8 Există în localitate o unitate medicală cu personal permanent.	3,99	0,813
9 Locuitorii sunt implicați în viața localității și participă la luarea deciziilor.	3,94	0,838
10 Localitatea are o bază economică diversificată.	3,48	0,990
11 Populația localității este relativ tânără.	3,19	0,879

Literatura de specialitate evidențiază importanța capitalului social dintr-o comunitate pentru capacitatea acesteia de a depăși situațiile de urgență. Membrii instituțiilor de intervenție în situații de urgență observă modul în care oamenii se comportă în astfel de situații și pot să ofere informații importante despre modul în care aceștia se ajută între ei. Astfel, respondenții au fost rugați să evalueze pe o scală de la 1 la 5 (unde 1 reprezintă deloc și 5 în foarte mare măsură) o serie de afirmații cu privire la comportamentul cetățenilor în situații de urgență. Datele culese arată că cel mai adesea rudele se ajută între ele (scorul mediu este 4,16) și vecinii își oferă ajutor (3,92). Aceste rezultate sunt de așteptat având în vedere legăturile mai strânse care există între membrii unei familii sau între persoanele care locuiesc în vecinătate. Observăm scoruri ridicate și pentru ajutorul acordat persoanelor care nu pot face față singure situațiilor de urgență (3,69). Este interesant rezultatul obținut pentru afirmația că mai degrabă oamenii așteaptă ca autoritățile să îi ajute decât să se ajute între ei. Scorul mediu este 3,54, dar deviația standard este 1,008, ceea ce ilustrează că opiniile sunt împărțite între respondenți, unii fiind de acord cu această afirmație în foarte mare măsură, iar alții în mică

măsură. Rezultatul poate fi explicat prin prisma faptului că oamenii nu au capacitatea de a-i ajuta pe alții atâta timp cât și ei au nevoie de ajutor, sau solidaritatea între oameni poate fi mai scăzută în situații de dezastre naturale care au o amploare mare. Este îngrijorător rezultatul că oamenii preferă să își pună viața în pericol decât să își părăsească locuința (scor mediu 3,28), dar o posibilă explicație poate fi că locuința reprezintă de multe ori bunul de cel mai mare preț al unei familii, astfel că oamenilor le este greu să își părăsească casa.

Tabelul 5: Comportamentul cetățenilor în cazul producerii unei situații de urgență

	Media	Deviația standard
1 Rudele se ajută între ele.	4,16	0,545
2 Vecinii se ajută între ei.	3,92	0,620
3 Oamenii ajută persoanele care nu pot face față singure situației de urgență (ex: bătrâni, copii, persoane cu handicap etc.).	3,69	0,772
4 Locuitorii se ajută între ei atunci când are loc o situație de urgență.	3,61	0,778
5 Mai degrabă oamenii așteaptă ca autoritățile publice să îi ajute decât să se ajute între ei.	3,54	1,008
6 Locuitorii se ajută între ei după producerea unei situații de urgență.	3,46	0,841
7 Oamenii ajută la salvarea persoanelor care locuiesc în zone mai izolate/greu accesibile.	3,45	0,803
8 Oamenii preferă să își pună viața în pericol decât să își părăsească locuința.	3,28	0,928
9 Persoanele de diferite etnii se ajută între ele.	3,26	0,848

Respondenții au fost rugați să evalueze pe o scală de la 1 la 5 (unde 1 reprezintă de loc și 5 în foarte mare măsură) măsura în care oamenii își oferă diferite forme de ajutor în cadrul localităților din aria de intervenție a instituției în care lucrează. Principalele modalități de întraajutorare sunt anunțarea iminenței unui pericol (scorul mediu este 3,75) și oferirea de sprijin emoțional și încurajarea altor persoane (3,60) (vezi Tabelul 6). Sprijinul mai constă în îngrijirea copiilor familiilor afectate de o calamitate (3,43) și ajutorul acordat pentru salvarea bunurilor (3,41) și a persoanelor aflate în pericol (3,39). Este frecvent întâlnită și sprijinirea prin muncă fizică la refacerea gospodăriilor afectate (3,05), dar deviația standard este 0,983, ceea ce înseamnă că nu în toate localitățile se folosește această formă de sprijin. În cazul în care o proporție mare din gospodăriile dintr-o localitate sunt afectate de o calamitate, este greu ca oamenii să se ajute între ei având în vedere că cei mai mulți au nevoie de ajutor. Scoruri peste medie sunt obținute și de acordarea de ajutor material (2,90) și ajutor financiar (2,49), dar probabil că aceste forme de ajutor sunt mai greu de acordat în cazul unor calamități de proporții extinse.

Rezultatele prezentate anterior ilustrează rolul important pe care Primăriile îl joacă în managementul situațiilor de urgență prin identificarea riscurilor la care o comunitate este expusă și luarea măsurilor de prevenire și pregătire a comunităților la posibile

Tabelul 6: Modalitățile prin care oamenii se ajută între ei atunci când se produce o situație de urgență

	Media	Deviația standard
1 Se anunță unii pe alții cu privire la iminența producerii unei situații de urgență.	3,75	0,746
2 Se sprijină emoțional/se încurajează unii pe alții.	3,60	0,735
3 Au grijă de copiii ale căror familii au fost afectate de o calamitate.	3,43	0,846
4 Participă la salvarea bunurilor persoanelor afectate de o calamitate.	3,41	0,846
5 Participă la salvarea vieții persoanelor aflate în pericol.	3,39	0,861
6 Ajută cu muncă fizică la refacerea gospodăriilor care au fost distruse de o calamitate.	3,05	0,983
7 Oferă sprijin material persoanelor aflate în nevoie.	2,90	0,837
8 Oferă sprijin financiar persoanelor aflate în nevoie.	2,49	0,829
9 Ajută la refacerea infrastructurii publice.	2,46	0,997

tipuri de dezastre. Dar cercetarea a arătat că identificarea riscurilor nu este urmată întotdeauna de investiții în infrastructură pentru diminuarea pericolului. În continuare vor fi analizate principalele rezultate obținute.

6. Discutarea rezultatelor cercetării și concluzii

Așa cum am menționat anterior, Primăriile joacă un rol important în diferite etape ale procesului de management al situațiilor de urgență. O colaborare bună a Inspectoratelor pentru Situații de Urgență cu Primăriile din aria lor de intervenție contribuie la o capacitate mai bună de intervenție în astfel de situații, iar localitățile care au creat un Serviciu Voluntar pentru Situații de Urgență și au o persoană responsabilă de acest serviciu sunt mai bine pregătite să facă față evenimentelor neprevăzute. În plus, localitățile care au un primar preocupat de buna administrare a localității și care au investit în infrastructura de prevenire a unor dezastre naturale pot să facă față mai bine consecințelor situațiilor de urgență. Cercetarea a arătat că la fel de importantă este colaborarea cu alte instituții care au atribuții în procesul de management al acestor situații, fiind în concordanță cu recomandările folosirii unui management bazat pe colaborare în situații de urgență.

Cu toate acestea, chiar dacă respondenții consideră că este important ca Primăriile să identifice riscurile la care o localitate este expusă și să realizeze planuri de intervenție pentru astfel de situații, mai puține Primării realizează investiții în infrastructura de prevenire a acestor situații. Având în vedere caracterul imprevizibil al multor evenimente, pregătirea comunităților și adoptarea unor măsuri de prevenție sunt foarte importante pentru atenuarea impactului acestor evenimente. Pregătirea comunităților se realizează prin simulări și instruirii ale populației, precum și prin educarea populației să reacționeze la diferite avertizări cu privire la pericolele care există. De asemenea,

pregătirea include și dotarea cu echipamente, realizarea unor planuri cu responsabilități clare pentru managementul situațiilor de urgență, precum și o evidență a voluntarilor care doresc să ajute în astfel de situații. Succesul acțiunilor de intervenție depinde și de caracteristicile comunităților; astfel, pentru comunitățile care sunt mai ușor accesibile, cercetarea a arătat că acestea pot să facă față mai bine unor dezastre naturale pentru că pot să primească mai repede ajutor. Așa cum era de așteptat, existența unei unități medicale cu personal permanent este importantă în cazul producerii unor evenimente majore.

Chiar dacă culegerea datelor a avut loc la finalul anului 2016, consider că informațiile sunt relevante și în prezent având în vedere creșterea numărului și intensității situațiilor de urgență în România și la nivel internațional. De aceea, acest articol are rolul de a evidenția câteva elemente ale comunităților cărora este important să li se acorde atenție pentru ca acestea să devină mai robuste și reziliente într-un context caracterizat de perturbări permanente. Instituțiile publice trebuie să își coordoneze acțiunile de prevenție și de pregătire a comunităților pentru tot mai multe evenimente neașteptate, dar, în același timp, ar trebui să fie flexibile în găsirea de soluții pentru a face față acestor evenimente. Capacitatea de intervenție a instituțiilor publice și legitimitatea acestora trebuie consolidate. La fel de importantă este și consolidarea încrederii cetățenilor în instituții publice în contextul situațiilor de criză (Radu, 2021; Christensen, Læg Reid și Rykkja, 2016), când aceștia trebuie să se conformeze unor decizii mai puțin populare.

Bibliografie:

1. Ansell, C., Sørensen, E. și Torfing, J., „Public Administration and Politics Meet Turbulence: The Search for Robust Governance Responses”, 2023, *Public Administration*, vol. 101, nr. 1, pp. 3–22.
2. Beunen, R., Patterson, J. și Van Assche, K., „Governing for Resilience: The Role of Institutional Work”, 2017, *Current Opinion on Environmental Sustainability*, vol. 28, pp. 10–16.
3. Chang Seng, D.S., „Tsunami Resilience: Multi-level Institutional Arrangements, Architectures and System of Governance for Disaster Risk Preparedness in Indonesia”, 2013, *Environmental Science & Policy*, vol. 29, pp. 57–70.
4. Christensen, T., Læg Reid, P. și Rykkja, L.H., „Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy”, 2016, *Public Administration Review*, vol. 16, nr. 6, pp. 887–897.
5. Cimellaro, G.P., *Urban Resilience for Emergency Response and Recovery. Fundamental Concepts and Applications*, Springer, 2016.
6. Cram, B. și Garcia-Zanor, J.C., „Enhancing Community and Economic Development Postdisaster through the Increased Resilience of Women”, în Downey, D.C., *Cities and Disasters*, Boca Raton, FL: CRC Press, 2016, pp. 3–26.

7. Duda, P.I., Kellman, I. și Glick, N., „Informal Disasters Governance”, 2020, *Politics and Governance*, vol. 8, nr. 4, pp. 375–385.
8. Farazmand, A., „Learning from the Katrina Crisis: A Global and International Perspective with Implications for Future Crisis Management”, 2007, *Public Administration Review*, vol. 67, Număr Special, pp. 149–159.
9. Gavriletea, M.D., „Catastrophe Risk Management in Romania and Transylvania’ Specifics. Issues for National and Local Administrations”, 2017, *Economic Research – Ekonomska Istraživanja*, vol. 30, nr. 1, pp. 761–776.
10. Henstra, D., „Evaluating Local Government Emergency Management Programs: What Framework Should Public Managers Adopt?”, 2010, *Public Administration Review*, vol. 70, nr. 2, pp. 236–246.
11. Kapucu, N. și Garayev, V., „Collaborative Decision-making in Emergency and Disaster Management”, 2011, *International Journal of Public Administration*, vol. 34, nr. 6, pp. 366–375.
12. Kapucu, N., Arslan, T. și Demiroz, F., „Collaborative Emergency Management and National Emergency Management Network”, 2010, *Disaster Prevention and Management*, vol. 19, nr. 4, pp. 452–468.
13. Krogh, A.H. și Lo, C., „Robust Emergency Management: The Role of Institutional Trust in Organized Volunteers”, 2023, *Public Administration*, vol. 101, nr. 1, pp. 142–157.
14. Masterson, J.H., Peacock, W.G., Van Zandt, S.S., Grover, H., Schwarz, L.F. și Cooper, J.T., *Planning for Community Resilience. A Handbook for Reducing Vulnerability to Disasters*, Washington: Island Press, 2014.
15. McGuire, M. și Silvia, C., „The Effect of Problem Severity, Managerial and Organizational Capacity, and Agency Structure on Intergovernmental Collaboration: Evidence from Local Emergency Management”, 2010, *Public Administration Review*, vol. 70, nr. 2, pp. 279–288.
16. Melo Zurita, M.L., Cook, B., Thomsen, D.C., Munro, P.G., Smith, T.F. și Gallina, J., „Living with Disasters: Social Capital for Disaster Governance”, 2018, *Disasters*, vol. 42, nr. 3, pp. 571–589.
17. Nikkanen, M., Räsänen, A. și Juhola, S., „Adaptive Governance of Disaster Preparedness? The Case of Regional Networks in Finland”, 2024, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 108, art. nr. 104549.
18. Pot, W., Scherpenisse, J. și ‘t Hart, P., „Robust Governance for the Long Term and the Heat of the Moment: Temporal Strategies for Coping with Dual Crises”, 2023, *Public Administration*, vol. 101, nr. 1, pp. 221–235.
19. Radu, B.V., „Influence of Social Capital on Community Resilience in the Case of Emergency Situation in Romania”, 2018, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, vol. 54E, pp. 73–89.
20. Radu, B.V., „Trust in Public Institutions and Compliance with Measures Against the COVID-19 Pandemic. Case Study on the Metropolitan Area of Cluj, Romania”, 2021, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, vol. 63E, pp. 128–150.

21. Rumbach, A., „Decentralization and Small Cities: Towards More Effective Urban Disaster Governance?”, 2016, *Habitat International*, vol. 52, pp. 35–42.
22. Somers, S. și Svava, J.H., „Assessing and Managing Environmental Risk: Connecting Local Government Management with Emergency Management”, 2009, *Public Administration Review*, vol. 69, nr. 2, pp. 181–193.
23. Țiclău, T., Hințea, C. și Andrianu, B., „Adaptative and Turbulent Governance. Ways of Governing That Foster Resilience. The Case of the COVID-19 Pandemic”, 2020, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Număr Special, pp. 167–182.
24. Török, I., „Assessment of Social Vulnerability to Natural Hazards in Romania”, 2017, *Carpathian Journal of Earth and Environmental Sciences*, vol. 12, nr. 2, pp. 549–562.
25. Torres-Lima, P., Pinel, L.S. și Conway-Gómez, K., „Adaptive Governance for Resilience of Peri-Urban Socioecological Systems”, în Brunetta, G., Caldarice, O., Tollin, N., Rosas-Casals, M. și Morató, J., *Urban Resilience for Risk and Adaptation Governance. Theory and Practice*, Springer, 2019, pp. 43–58.
26. Vandergert, P., Collier, M., Kampelmann, S. și Newport, D., „Blending Adaptive Governance and Institutional Theory to Explore Urban Resilience and Sustainability Strategies in the Rome Metropolitan Area, Italy”, 2016, *International Journal of Urban Sustainable Development*, vol. 8, nr. 2, pp. 126–143.
27. Vinke-de Kruijf, J., Kuks, S.M.M. și Augustijn, D.C.M., „Governance in Support of Integrated Flood Risk Management? The Case of Romania”, 2015, *Environmental Development*, vol. 16, pp. 104–118.
28. Wang, X. și Kapucu, N., „Public Complacency under Repeated Emergency Threats: Some Empirical Evidence”, 2008, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, nr. 1, pp. 57–78.
29. Waugh, W.L. și Streib, G., „Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management”, 2006, *Public Administration Review*, Număr Special, pp. 131–140.