



Демократія, стійка до загроз у довгостроковій перспективі

Принципи прогностично-орієнтованого
аналізу політики і стрес-тестування
для національних парламентів
та урядів

Дуглас Торкелл

Вересень 2022





USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ІНТЕРНЬОЗ
У К Р А І Н А

РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



WFD

Дуглас Торкелл

Вестмінстерська фундація за демократію

Демократія, стійка до загроз у довгостроковій перспективі

**Принципи прогностично-орієнтованого аналізу
політики і стрес-тестування для національних
парламентів та урядів**

Вересень 2022 року

Права та застереження

Усі права на цю працю, зокрема авторські права, належать Вестмінстерській фундації за демократію та захищені міжнародними законами й законами Великої Британії. Переднявні права інтелектуальної власності авторів визнано і дотримано.

Огляд підготував **Дуглас Торкелл**. Автор висловлює щирю подяку Франкліну Де Вріезе, Грему Ремшоу, Рафаелю Гіменесу Айбару, Майклу Невіну, Ребеці Даффі та доктору Марії Мусмуті за рецензування цього матеріалу. Автор також вдячний Андреасу Б'єррі Лункейту та Тіні Андерсен із Данського технологічного інституту (DTI) за висловлені ними ідеї.

Аналітичний огляд «Демократія, стійка до загроз у довгостроковій перспективі. Принципи прогностично-орієнтованого аналізу політики і стрес-тестування для національних парламентів та урядів» вперше опубліковано у вересні 2022 року завдяки фінансуванню, отриманому від Міністерства закордонних справ Співдружності націй та розвитку Великої Британії.

Переклад цієї публікації українською та українське видання стали можливими завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) і здійснені в **рамках Програми USAID «РАДА: наступне покоління»**, яка є п'ятирічною ініціативою (2021-2026), що впроваджується ГО «Інтерньюз-Україна». Зміст публікації не обов'язково відображає погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів.

Детальніше про Програму:

<https://internews.ua/rang/about>,

<https://www.facebook.com/usaidradaprogram/>.

ЗМІСТ

Скорочення	6
Список ілюстрацій	7
Короткий зміст	8
1. Вступ	15
2. Огляд літератури	21
2.1. Стратегічне передбачення, стійкість до загроз у довгостроковій перспективі та стрес-тестування.....	21
2.2. Концептуальні моделі.....	25
2.3. Прогностично-орієнтовані методології	29
2.3.1. «Сканування горизонту»	30
2.3.2. Аналіз мегатрендів	30
2.3.3. Сценарне планування	31
2.4. Стратегічне передбачення та стрес-тестування на практиці.....	33
3. Практичні приклади	35
3.1. Фінляндія	35
3.2. Нова Зеландія.....	38
3.3. Велика Британія	41

4. Характеристики ефективної системи стратегічного передбачення	47
5. Рекомендації для парламентів і урядів	52
6. Висновки	57
Додаток 1: Бібліографія	64
Додаток 2: Про автора	78

СКРОЧЕННЯ

- DTI** Данський технологічний інститут (Danish Technological Institute)
- EBA** Європейська служба банківського нагляду (European Banking Authority)
- FGC** Уповноважений у справах майбутніх поколінь Уельсу (Wales Future Generations Commissioner)
- GOS** Урядове управління з питань науки (Government Office for Science)
- HILPs** Події, що мають сильний вплив та низьку імовірність настання (High impact, low probability events)
- IPPC** Міжурядова група експертів з питань змін клімату (Intergovernmental Panel on Climate Change)
- IPBES** Міжурядова науково-політична платформа з біорізноманіття та екосистемних послуг (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services)
- OECD** Організація економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Co-operation and Development)
- TAU** Технічний консультативний підрозділ (Technical Advisory Unit)
- WFD** Вестмінстерська фундація за демократію (Westminster Foundation for Democracy)
- WFGA** Закон про добробут майбутніх поколінь 2015 року (Well-being of Future Generations Act 2015)

СПИСОК ІЛЮСТРАЦІЙ

Рисунок 1 Конус майбутнього

Рисунок 2 Піраміда майбутнього

КОРОТКИЙ ЗМІСТ

В умовах дедалі більшої невизначеності політичного середовища перед національними парламентами та урядами постає величезна кількість викликів. Бурхливий розвиток технологічних інновацій в економіці, нові явища і обставини внутрішньої та міжнародної політики, зокрема суспільні потрясіння, викликані істотним погіршенням стану екосистеми і виснаженням природних ресурсів, а також кліматичними змінами¹, — все це може спричинити формування майбутнього, яке кардинально відрізняється від того, що змальоване у більшості прогнозів. Якщо урядам не вдасться пристосуватися до цієї нової реальності, це, найімовірніше, спричинить погіршення стану демократії та свобод і призведе до занепаду системи належного врядування.

У ситуації невизначеності майбутнього урядам багатьох країн бракує необхідних інструментів для роботи з численними можливими варіантами формування політики. Таким чином, вони часто змушені покладатися на так звану політику «ближнього прицілу», або ж «політику пріоритетності короткострокових цілей». Для подолання цієї проблеми дехто використовує стратегічне передбачення: власне, це і є систематична процедура виходу за межі звичайного, найчастіше використовуваного прогнозування, з метою розглянути цілий діапазон можливих варіантів майбутнього та визначити усю сукупність наслідків політики, що наразі реалізується у різних сферах. Для футурологічного прогнозування використовується ціла низка методологій: наприклад «сканування горизонту», яке включає систематичний моніторинг даних вимірювань для виявлення потенційних причин майбутніх змін, а також ризиків та можливостей, пов'язаних

¹ Наприклад, криза у сфері продовольчої і енергетичної безпеки.

з наявними тенденціями; «аналіз мегатрендів», що фокусується на виявленні всеохопних змін, які можуть призвести до комплексного, багатоаспектного впливу на різні системи і явища; зазвичай ці тренди виявляють як такі, що виникають у результаті попередніх подій, масштаби яких можуть зменшуватися або збільшуватися з часом; «Дельфійський метод», спрямований на збирання та впорядковування незалежних думок окремих експертів щодо стратегічного домінування певних подій. Спільним для всіх цих методів є те, що вони висувають та розглядають потенційно корисні ідеї щодо прогнозування майбутнього.

Окрім того, непередбачені і руйнівні події значною мірою впливають на різні галузі та регіони. Їх вивчають шляхом проведення стрес-тестувань, які можуть допомогти органам, що розробляють державну політику, впоратися з дедалі більшою невизначеністю під час оцінювання ефективності державної політики на тлі численних можливих сценаріїв майбутніх подій. Стрес-тестування дає змогу діяти проактивно, на випередження, з метою поліпшити ефективність обраної державної політики. Можна припустити, що такі тестування сприятимуть розробці більш надійної, стресостійкої політики та законодавства, які з більшою ймовірністю збережуть свою застосовність до суспільних реалій навіть в умовах потрясінь, викликаних зовнішніми чинниками, та забезпечать сталий розвиток навіть після руйнівних подій. Як показала пандемія COVID-19, спроможність уряду застосовувати інструменти регуляторної політики під час кризи є дуже обмеженою, а з огляду на необхідність вживати заходів невідкладно часом немає можливості оцінити заздалегідь імовірний вплив застосовуваної політики або провести консультації зі стейкхолдерами. Таким чином, додаючи стрес-тестування до процесу розробки та реалізації політики як його невід'ємний компонент, ми можемо підвищити готовність

уряду до подібних стресових подій. На відміну від звичайного оцінювання імовірного впливу, ані стратегічне передбачення, ані стрес-тестування не ґрунтуються на припущенні про сталість повторюваних подій, яке лежить в основі більшості методик оцінювання впливу державної політики.

Щоб виокремити численні потенційні траєкторії майбутнього розвитку, які варто брати до уваги під час розробки лінії державної політики «на випередження», можна звернутися до найвідоміших методик, які обговорюються в академічній літературі, а саме: конус майбутнього (див. Рисунок 1) та піраміда майбутнього (див. Рисунок 2). Конус майбутнього — це загальна концептуальна модель, що поєднує дисципліни прогнозування майбутнього з різними ступенями вірогідності майбутніх подій. Натомість, піраміда майбутнього ґрунтується на чотирьох більш масштабних підходах до передбачення майбутнього, що дає можливість поєднати різні можливі варіанти майбутнього з різними рівнями невизначеності, таким чином наголошуючи на складності передбачення потенційних траєкторій розвитку.

У цьому аналітичному огляді основна увага приділяється тому, як збільшення спроможності національних парламентів та урядів застосовувати стратегічне передбачення та стрес-тестування може підвищити стійкість обраної державної політики, а також дати чіткі відповіді на такі три запитання:

(1) Якою є додана вартість стратегічного передбачення та стрес-тестування задля ефективного оцінювання впливу державної політики та законодавства на національному рівні?

(2) Які методика і підходи до забезпечення стійкості до загроз у довгостроковій перспективі та стрес-тестування,

згідно з наявною літературою, можуть вдало доповнювати прогнозування можливого впливу?

(3) Які передові практики та корисні приклади з досвіду роботи парламентів та урядів за останні 10 років можна навести, які б ілюстрували кращі підходи до забезпечення стійкості до загроз, що виникають у довгостроковій перспективі?

Метою цього аналітичного огляду є надати рекомендації національним парламентам та урядам стосовно того, як вони можуть підсилити власну спроможність здійснювати стратегічне планування та стрес-тестування, аналізуючи декілька потенційних траєкторій розвитку майбутніх подій при формуванні державної політики. Попри те, що існує широке коло джерел з питань взаємодії між поколіннями, дуже мало праць присвячено тому, як подолати наявний розрив між етапом формування порядку денного та практиками, на основі яких можна виробити конкретні пропозиції для вироблення політики. У цьому аналітичному огляді розглядаються приклади з досвіду трьох країн, а саме Фінляндії, Нової Зеландії та Великої Британії, які були обрані насамперед завдяки тому, що в цих країнах за останні декілька років були впроваджені масштабні системи стратегічного передбачення. Зокрема, у Фінляндії практика стратегічного передбачення була вперше застосована на початку 1990-х років для подолання економічного спаду. У Новій Зеландії у 2016 році було створено напівофіційну Групу стратегічного планування майбутнього. У Великій Британії державна програма прогнозування майбутнього існує з 1994 року. Однак, попри те, що саме ці держави були вибрані як опорні для дослідження, ця тема є також актуальною для країн Південної півкулі та Сходу.

Аналізуючи практики стратегічного передбачення та проведення стрес-тестувань на основі трьох опорних країн, ми помітили, що у Фінляндії такий підхід є належним чином інтегрованим до діяльності органів державної влади. У цій країні були створені потужні інститути стратегічного передбачення. Довгострокове планування широко застосовується у діяльності уряду, законодавчого органу та позавідомчих організацій, які, проте, отримують державне фінансування. Оскільки на законодавчому рівні не було запроваджено обов'язкової вимоги проводити стрес-тестування, натомість з метою підвищити стійкість державної політики були застосовані інші методи прогнозування. Наступний висновок, який ми зробили, полягав у тому, що у Новій Зеландії не застосовується стрес-тестування у ході вироблення державної політики, передусім з огляду на брак систематичних процедур та труднощі у взаємодії між органами формування державної політики. Незважаючи на це, стратегічне передбачення потенційних траєкторій майбутнього є частиною усталеної практики. Велика Британія не має ані законодавчо визначеного зобов'язання, ані загальноприйнятого підходу до проведення стрес-тестування, як показує аналіз діяльності цілої низки британських урядових установ. Якщо стрес-тестування використовується як інструмент вироблення державної політики, то зазвичай воно виконується на пізніших етапах цього процесу з метою його оцінювання. Імовірно, це стається через часові невідповідності: з одного боку, для проведення стрес-тестування потрібен час, з іншого — існує обмежений часовий період, протягом якого можна внести зміни для коригування державної політики. Так само у Шотландії було створено Форум майбутнього, метою якого було запровадити практику довгострокового планування безпосередньо у процес формування державної політики. Цей Форум організував понад сто заходів з метою донести нові ідеї і концепції до членів шотландського парламенту.

Подібним чином в Уельсі у 2015 році було прийнято Закон про добробут майбутніх поколінь. Те, наскільки успішною буде реалізація цього закону, залежить здебільшого від готовності державного апарату Уельсу та Уповноваженого у справах майбутніх поколінь (FGC) забезпечити його виконання. Таким чином, спроможність владних структур здійснювати стратегічне передбачення залежить не лише від наявності спеціально створених для цього інститутів, але й також від бажання і готовності прогнозувати майбутнє в умовах швидкоплинних змін та високого ступеня невизначеності.

Було виявлено, що успішним системам стратегічного передбачення та стрес-тестування притаманні такі головні риси:

- **Законодавчо визначене зобов'язання для органів державної влади** застосовувати методи стратегічного передбачення та стрес-тестування, що допомагає подолати превалювання короткострокового підходу.
- **Політична відповідальність та парламентський контроль** мають вирішальне значення для ефективного управління та координації дій, оскільки дають змогу стандартизувати принципи стратегічного передбачення та широко впровадити їх у діяльність органів влади та у практику централізованого прийняття рішень.
- **Інституційна спроможність** дає змогу органам влади використовувати інтелектуальні можливості та навички, необхідні для забезпечення стратегічного передбачення та стрес-тестування, а також зробити їх невід'ємною частиною процесу формування державної політики.

- **Вбудованість у систему** додатково полегшує впровадження стратегічного передбачення та стрес-тестування у процес вироблення державної політики. Відтак ці обидва методи не можна розглядати ізольовано від політичного процесу, а радше слід вважати його невід'ємною частиною.

Цей аналітичний огляд може виявитися цінним для дослідників, а також парламентів і урядових установ, коли вони: (1) здійснюватимуть перегляд застосовуваних у діяльності парламенту або уряду методів стратегічного передбачення та стрес-тестування; (2) визначатимуть нові можливості для поліпшення державної політики і діяльності парламенту та уряду; а також (3) просуватимуть ідею створення ефективних незалежних підрозділів стратегічного передбачення. Втім, насамперед цей огляд має на меті стати цінним джерелом для країнних підрозділів WFD у їхній роботі з національними парламентами та урядами. Це саме та діяльність, де аналіз, представлений у цьому документі, виявиться максимально корисним.

1. ВСТУП

Демократія — це далеко не лише виборчі цикли. Демократичне правління важко встановити та ще важче зберегти. Демократію, якій притаманна крихкість, необхідно постійно плекати, а за даними Freedom House, в минулі кілька років у всьому світі спостерігається найбільше за останній час зростання кількості авторитарних режимів та руйнування свобод, чому ще більший поштовх дала пандемія COVID-19². Саме на цю негативну тенденцію також вказує Фондація Bertelsmann та Economist Intelligence Unit (незважаючи на сформульований Фондацією висновок про те, що поширення авторитаризму наражається на громадянський опір)³. У стані постійної кризи міжнародні події характеризуються високим ступенем невизначеності — більше, аніж будь-коли у минулому. Якщо уряди не зможуть адаптуватися до цієї нової реальності, демократія та свободи, імовірно, занепадатимуть. Кількість політичних партій дедалі більше зростає, вони стають дедалі крихкішими, що призводить до послаблення коаліцій. Незважаючи на те, що це може призвести до появи нових голосів у політичних системах, це також потенційно перешкоджатиме ефективному державному управлінню.

Національні парламенти та уряди сьогодні стикаються з численними проблемами: економічним спадом, міграцією всередині країни, зміною клімату та дедалі відчутнішою міжнародною нестабільністю, спричиненою таким явищами, як війна, збройний конфлікт та іноземна окупація, таким чином, майбутнє аж ніяк не бачиться у рожевому світлі. Швидке впровадження технологічних інновацій в економіці та суспільстві, а також нові внутрішні та міжнародні політичні умови можуть призвести

² Repucci and Slipowitz (2021).

³ Economist Intelligence Unit (2021); Bertelsmann Stiftung (2022).

до зовсім іншого майбутнього, аніж те, картину якого малюють у найновіших прогнозах.⁴ Отже, що допоможе підготуватися до такого майбутнього? Спроби спрогнозувати чи прорахувати невизначене майбутнє здатні принести не так вже й багато користі у надто мінливих, швидкоплинних умовах, проте визначення ймовірних сценаріїв розвитку подій та вивчення їхнього впливу на політику є дуже цінним. Вкрай важливими стають дослідження майбутнього, що виходять за рамки традиційного прогнозування у процесі розробки політики, а також дослідження, що враховують, як різні події можуть у несподіваний спосіб взаємодіяти одна з одною. Зміни можуть відбуватися швидше і бути значно більш далекосяжними у часовому вимірі, аніж ті, з якими доводиться мати справу упродовж теперішніх умоглядних процесів прийняття рішень, тож якщо їхній вплив істотно зросте, те саме має відбутися й зі здатністю парламентів та урядів реагувати на подібні зміни⁵.

Раптові події регулярно призводять до значних наслідків у різних галузях та географічних регіонах (їх зазвичай називають «подіями, що мають сильний вплив та низьку імовірність настання», або HILP).⁶ Як показала пандемія COVID-19, можливості уряду щодо застосування інструментів регуляторної політики під час кризи дуже обмежені, а оцінювання впливу чи консультації зі стейкхолдерами ігноруються через необхідність вживати заходів невідкладно⁷. Таким чином, додавання стрес-тестування у розробку та реалізацію державної політики може підвищити готовність до таких подій.

⁴ OECD (2019b).

⁵ Там само.

⁶ Mendonça et al. (2004); Heinonen (2013); UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2018).

⁷ Європейська Комісія (2021).

Цей аналітичний огляд ґрунтується на припущенні, що у процесі вироблення політики сучасні держави недостатньо працюють з прогнозуванням потенційних траєкторій розвитку майбутніх подій. Частково причиною цього є «ближній приціл», або «політика пріоритетності короткострокових цілей»^{8 9}. Одним із свідчень цього, приміром, є недостатнє врахування у процесі прийняття рішень даних, що їх постачає Міжурядова група експертів з питань змін клімату (IPPC), яка була створена з метою надавати розробникам державної політики актуальні дані у сфері кліматичних змін, зокрема інформацію про потенційні майбутні проблеми та можливі наслідки, а також про адаптацію до них та варіанти пом'якшення негативних факторів. Аналогічна ситуація спостерігається з недостатнім використанням даних, які надаються Міжурядовою науково-політичною платформою з біорізноманіття та екосистемних послуг (IPBES)¹⁰.

Національні парламенти та уряди зосереджують свою увагу на вирішенні найбільш нагальних проблем, а це означає, що вони систематично ігнорують ризики, які можуть призвести до катастрофічних наслідків, зокрема внутрішні та міжнародні тренди, що спостерігаються тривалий час, як-от демографічні зміни чи технологічний прогрес, які можуть залишити окремі спільноти чи країни далеко позаду¹¹. Незважаючи на те, що у широкій низці джерел навіть пропонуються інституційні механізми для подолання проблеми превалювання короткострокового підходу у формуванні та реалізації державної політики, а деякі навіть відстоюють ідею про необхідність запровадження

⁸ Thompson (2010).

⁹ Хоча, як випливає з аналізу даних, це не є притаманним всім демократичним суспільствам однаковою мірою (Vanhuysse, 2014), а демократичні держави, в яких більше виражена інклюзивність, менше схильні до такої «політики пріоритетності короткострокових цілей» (Caluwaerts and Vermassen, 2020).

¹⁰ IPCC (2022).

¹¹ Global Priorities Project et al. (2014).

парламентського уповноваженого чи представництва із захисту інтересів майбутніх поколінь¹² або створення додаткової гілки влади, яка би опікувалася довгостроковими проблемами¹³, у цьому аналітичному огляді висловлюється думка про те, що методи стратегічного передбачення та стрес-тестування здатні стати засобами подолання саме такого розриву. Усі уряди повинні забезпечити кращу спроможність прогнозувати та діяти на випередження подій, а також інституціоналізувати використання методів стратегічного передбачення, що вимагають ретельного вивчення всіх кроків у процесі формування державної політики.

Таким чином, цей аналітичний огляд, у центрі уваги якого перебувають інституційні конфігурації, починається з огляду літератури. У ньому викладені найпоширеніші концепції та методології для систематизації використання стратегічного передбачення та стрес-тестування у політичному процесі. Далі розглядається досвід трьох країн — Фінляндії, Нової Зеландії і Великої Британії, які були обрані, оскільки всі три реалізували далекосяжні заходи з метою вдосконалення практик перспективного мислення. Таким чином, вони створили масштабні системи стратегічного передбачення, які стали широко вживаними за останні декілька років. Зокрема, на початку 1990-х років у Фінляндії була запроваджена практика стратегічного передбачення для подолання економічного спаду; у 2016 році у Новій Зеландії було створено напівофіційну Групу стратегічного планування майбутнього; Британська програма передбачення веде свій відлік, починаючи з 1994 року. Окрім того, всі три країни визнані у світі як держави з розвинутою демократією¹⁴, що є

¹² Наприклад, див. Dobson (1998); Ekele (2005); Kavka & Warren (1983).

¹³ Tremmel (2015).

¹⁴ На відміну від Сінгапуру, приміром, де було досягнуто численних успіхів у сфері стратегічного прогнозування та стрес-тестування (наприклад, див. Choo

адекватним обґрунтуванням для екстраполяції їхнього досвіду при створенні ключових рекомендацій як для демократій, що формуються, так і для вже усталених, які бажають впроваджувати практику стратегічного передбачення та стрес-тестувань у політичній сфері.

У цьому аналітичному огляді висвітлюється потенційна додана вартість методів стратегічного передбачення та стрес-тестувань для національних парламентів та урядів. У зв'язку з цим дослідження покликане дати відповідь на такі запитання: *(1) Якою є додана вартість стратегічного передбачення та стрес-тестування задля ефективного оцінювання впливу державної політики та законодавства на національному рівні? (2) Які методики і підходи до забезпечення стійкості до загроз у довгостроковій перспективі та стрес-тестування, згідно з наявною літературою, можуть вдало доповнювати прогнозування можливого впливу? (3) Які передові практики та корисні приклади з досвіду роботи парламентів та урядів за останні 10 років можна навести, які б ілюстрували кращі підходи до забезпечення стійкості до загроз, що виникають у довгостроковій перспективі?*

Цей аналітичний огляд може виявитися цінним для дослідників, а також парламентів і урядових установ, коли вони: (1) здійснюватимуть перегляд застосовуваних у діяльності парламенту або уряду методів стратегічного передбачення та стрес-тестування; (2) визначатимуть нові можливості для поліпшення державної політики та діяльності парламенту та уряду; а також для (3) просування ідеї створення ефективних незалежних підрозділів стратегічного передбачення. Так само, як і доповіді за результатами порівняльної оцінки, цей документ

також має на меті допомогти у формуванні ключових цільових індикаторів з урахуванням конкретної національної специфіки. Втім, насамперед цей огляд покликаний допомогти країновим підрозділам WFD у їхній роботі з національними парламентами та урядами. Це саме та діяльність, де аналіз, представлений у цьому документі, виявиться максимально корисним.

2. ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

2.1. Стратегічне передбачення, стійкість до загроз у довгостроковій перспективі та стрес-тестування

Гострі проблеми сьогодення, які вимагають невідкладної уваги урядів, перешкоджають їм у приділенні належної уваги плануванню майбутнього¹⁵. Формування державної політики неминуче містить у собі розрахунок на майбутнє, проте більшість урядів часто не можуть впоратися із завданням прогнозувати курс дій у випадку настання непередбачуваних або безпрецедентних обставин¹⁶. Щоб усунути цю прогалину, органи влади часто вдаються до стратегічного передбачення; власне, це і є систематична процедура виходу за межі звичайного, найчастіше використовуваного прогнозування, з метою розглянути цілий діапазон можливих варіантів майбутнього та визначити усю сукупність наслідків державної політики, що наразі реалізується у різних сферах. У ході стратегічного прогнозування базуються на вихідних припущеннях та критично переосмислюють домінантні, найпоширеніші наративи, а також вибудовують концепції, беручи до уваги ті потенційні негативні траєкторії розвитку, які раніше відкидалися як малоймовірні. Використовуючи цілу низку методів, як-от «сканування горизонту», «аналіз мегатрендів» та «аналіз за слабкими сигналами», «розробка цілої множини можливих сценаріїв розвитку подій»), у процесі стратегічного передбачення можна виявити та винести на обговорення потенційно корисні ідеї щодо майбутнього¹⁷.

¹⁵ Fuerth and Faber (2012).

¹⁶ OECD (2019b).

¹⁷ Там само.

Стратегічне передбачення насамперед характеризується двома ключовими елементами. По-перше, воно ретельно вивчає можливі варіанти вибору державної політики в невизначеному майбутньому, аби адекватніше передбачати потенційні зміни та їхні відповідні наслідки¹⁸. По-друге, до нього обов'язково залучають декількох стейкхолдерів, аби дати ширший спектр інформації про потенційно можливі сценарії майбутнього¹⁹. У літературі, присвяченій стратегічному передбаченню, «стійкість до загроз, що виникають у довгостроковій перспективі», визначається як загальна концепція оцінювання можливих варіантів еволюції тенденцій у майбутньому, тим часом як в основі концепції стрес-тестування лежить руйнівний характер подій²⁰. Стрес-тестування проводиться заради того, щоб краще адаптувати політику та законодавство для передбачення та протистояння майбутнім руйнівним подіям. Власне, стрес-тестування і є оцінюванням впливу державної політики у цілій низці потенційних траєкторій майбутнього²¹. З цього випливає, що «стійкість до загроз у довгостроковій перспективі» є загальним терміном, притаманним обома методам. Таким чином, стратегічне передбачення є одним із багатьох методів забезпечення стійкості до загроз, що виникають у довгостроковій перспективі, а стрес-тестування також є одним із багатьох методів стратегічного передбачення. На відміну від звичайного оцінювання імовірного впливу, ані стратегічне передбачення, ані стрес-тестування не ґрунтуються на припущенні про сталість повторюваних подій, яке лежить в основі більшості методик оцінювання впливу державної політики.

Враховуючи дедалі більшу потребу органів державної влади у проведенні стрес-тестувань для підвищення стійкості дер-

¹⁸ Slaughter (1997); Ringland (2010).

¹⁹ Там само.

²⁰ Mousmouti (2022).

²¹ Fernandes and Heflich (2021, стор. 3).

жавної політики перед загрозою несподіванок майбутнього, робимо припущення, що цей метод можна зробити обов'язковою частиною процесу формування політики, стійкою до загроз у довгостроковій перспективі, аби захистити громадян від непередбачуваних потрясінь та негативних наслідків розвитку вже відомих тенденцій, що матимуть істотний вплив на суспільство²². Після світової фінансової кризи 2008 року стрес-тестування стали обов'язковими у фінансовому секторі, з метою визначити, чи достатньо в організації капіталу, щоб впоратися з майбутніми потрясіннями. У Європі це робилося за допомогою стрес-тестувань Європейської служби банківського нагляду (ЕВА)²³. В основі стрес-тестування фіскальної системи зазвичай лежить економетричне моделювання (економетрія — наука, яка вивчає кількісні та якісні економічні взаємозв'язки з використанням математичних і статистичних методів та моделей — *прим. перекл.*) для прогнозування того, як фінансові установи впораються із ситуацією у разі реалізації різноманітних гіпотетичних сценаріїв розвитку подій²⁴. З огляду на це значна частина сучасних джерел у цій сфері присвячена фіскальному стрес-тестуванню²⁵. Однак достовірність таких досліджень викликає сумніви, оскільки вони показують, що прогнози репрезентативних моделей значно відрізняються від прогнозів, розрахованих для банків, а також від кінцевих фактичних результатів²⁶. Зважаючи на ці висновки і припускаючи, що масштаб та організація процесу формування державної політики та розробки національного законодавства є на порядок складнішими, ніж банківська справа, пряме перенесення кількісних методів у цю галузь видаєть-

²² OECD (2019b); Fernandes and Heflich (2021).

²³ European Banking Authority (2009).

²⁴ Kupiec (2020).

²⁵ Наприклад, див. Magnus et al. (2019); Chatta and Alhabshi (2020); Luu and Vo (2021).

²⁶ Kupiec (2020).

ся недостатнім, таким чином, це обґрунтовує раціональність застосування якісного підходу, на чому наполягає автор цієї статті.

У багатьох сферах життєдіяльності суспільства, які регулює державна політика сьогодення, дедалі частіше стикаються з неабиякими труднощами та невизначеністю, які постають через непередбачені наслідки обставин, пов'язаних, наприклад, з автоматизацією, впровадженням штучного інтелекту та кліматичними змінами²⁷. Крім того, раптові події можуть призвести до значних наслідків у різних галузях та географічних регіонах (їх зазвичай називають «подіями з сильним впливом та низькою вірогідністю настання», або NIP)²⁸. Оскільки стрес-тестування та стратегічне передбачення можуть допомогти органам державної влади впоратися з дедалі більшою невизначеністю у ході оцінювання обраної державної політики з-поміж множини можливих сценаріїв, вони, зрештою, дають змогу діяти проактивно, на випередження²⁹. Таким чином, державна політика, що реалізується, стає більш стійкою, більш здатною вистояти перед загрозою потрясінь, викликаних зовнішніми факторами, та у період подолання наслідків руйнівних подій³⁰. Як уже зазначалося, уряди регулярно показують неспроможність належним чином підготуватися до непередбачуваних подій³¹, отже, беручи до уваги пов'язані з цим ризики, у спільноті, що проводить стрес-тестування, існує консенсус стосовно того, що при розробці державної політики слід враховувати кілька ліній розвитку майбутніх подій³². Стрес-тестування

²⁷ Tönurist and Hanson (2020).

²⁸ Mendonça et al. (2004); Heinonen (2013); UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2018).

²⁹ OECD (2019b).

³⁰ Capano and Woo (2017).

³¹ OECD (2019b).

³² Marchau et al. (2019); Tönurist & Hanson (2020); Government Office for Science (2021b).

спроможне висвітлити те, яку державну політику буде найкраще обрати під час кризи, а це так само може сприяти виробленню більш стійкої державної політики, оскільки у довгостроковій перспективі непередбачувані події впливають на державну політику у більшості сфер, якщо не у всіх сферах³³. Включення стрес-тестування до процесу розробки і реалізації державної політики може, зі свого боку, підвищити рівень готовності до таких подій.

2.2. Концептуальні моделі

Коли прогнозування майбутнього обмежується визначенням найбільш імовірних траєкторій майбутніх подій, органи державної влади можуть виявитися сліпими до змін, які з меншою ймовірністю впливатимуть на майбутні події. Отже, будь-які істотні зусилля щодо вироблення державної політики, стійкої до загроз у довгостроковій перспективі, повинні передбачати вивчення усього спектру потенційних траєкторій майбутнього³⁴. Розв'язання цього завдання вимагає запровадження моделі диференціації рівнів невизначеності. Нижче наведені найвідоміші такі моделі, що їх обговорюють у сучасній літературі. Таким чином, існує необхідність запровадити різні моделі для розрізнення рівнів невизначеності. Нижче пропонуємо короткий огляд найвідоміших моделей, які обговорюються в сучасній літературі.

³³ Howlett et al. (2018); Fiott (2019).

³⁴ UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2018).

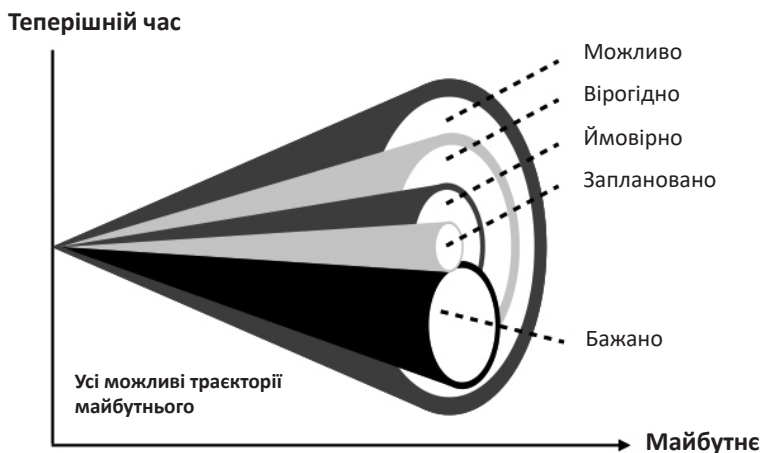


Рисунок 1 — Конус майбутнього ³⁵

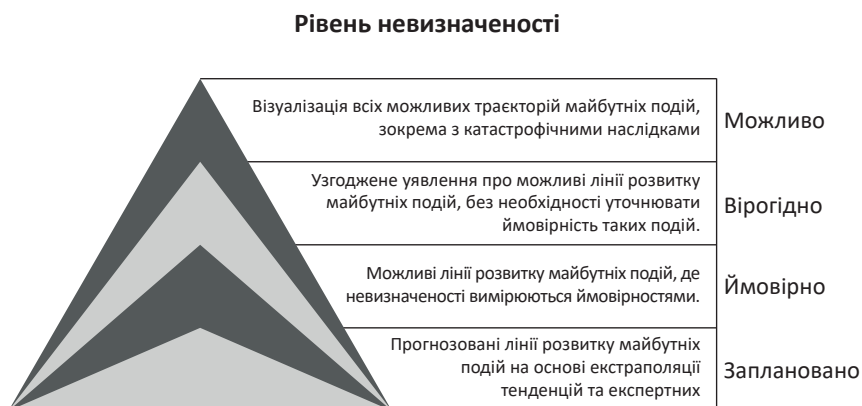


Рисунок 2 — Піраміда майбутнього ³⁶

³⁵ Адаптовано за Voros (2003); Van Dorsser et al. (2018); Fernandes and Heflich (2022).

³⁶ Адаптовано за Van Dorsser et al. (2018); Fernandes and Heflich (2022).

Ван Дорсер та інші використовують конус майбутнього (див. Рис. 1) для створення концептуальної моделі, що встановлює відносини між різними дисциплінами, які прогнозують майбутнє, та різними рівнями невизначеності прийдешніх подій³⁷. Натомість піраміда майбутнього (див. Рисунок 2) ґрунтується на чотирьох масштабніших підходах до передбачення майбутнього, що дає можливість поєднати різні можливі варіанти майбутнього з різними рівнями невизначеності, у такий спосіб наголошуючи на складності передбачення потенційних траєкторій розвитку (оскільки бачення майбутнього неминуче стає менш детальним у більш віддаленій часовій перспективі)³⁸. Оскільки обидві моделі визнають цілу множину потенційних траєкторій розвитку, які слід брати до уваги при виробленні прогностично-орієнтованої державної політики, їх можна ефективно використовувати для ухвалення рішення про те, які саме сценарії можуть стати актуальними для стрес-тестування або стратегічного передбачення. Тим часом як конус майбутнього використовує часову вісь для висвітлення різних потенційних траєкторій майбутнього, піраміда майбутнього розподіляє такі траєкторії за рівнями невизначеності³⁹. Наприклад, Ван Дорсер та інші стверджують, що найменшу невизначеність має детерміноване прогнозування, яке задля отримання найбільш надійного прогнозу зазвичай спирається на вивчення наявних тенденцій та експертні оцінки⁴⁰.

Якщо говорити про піраміду майбутнього, то зв'язок між стратегічним передбаченням та дослідженням потенційних траєкторій майбутнього дає змогу обговорити невизначеність, яку потенційно можуть — і мають — усунути стрес-тестування.

³⁷ Van Dorsser et al. (2018).

³⁸ Там само.

³⁹ Там само.

⁴⁰ Там само.

Незважаючи на те, що методика аналізу імовірних траєкторій розвитку подій ґрунтується на доказах (екстраполяції впливів, висновок про які можна зробити на основі аналізу досвіду з нишніх подій), така методика не застосовується, коли метою є сформулювати державну політику і розробити законодавство, стійке до загроз у довгостроковій перспективі, насамперед до NILP-подій або інших подій, які хоч і є потенційно можливими, але малоімовірними. Тому OECD наголошує, що спроби точно спрогнозувати майбутнє можуть бути малоефективними через високий рівень невизначеності. Натомість вважається доцільнішим розробити багато ймовірних потенційних траєкторій розвитку майбутніх подій, а потім вивчити їхній можливий вплив і наслідки для державної політики⁴¹. На основі аналізу вищезазначеної літератури можна зробити висновок, що методи стратегічного передбачення зазвичай спрямовані на прогнозування імовірних траєкторій майбутніх подій⁴², але в альтернативних джерелах також наголошується на необхідності для органів державної влади враховувати непередбачувані події, що мають сильний вплив та низьку імовірність настання (тобто NILP-подій). Однак, незважаючи на той незаперечний факт, що NILP-події неможливо «точно передбачити», розуміння пов'язаних з ними ризиків може стати корисною практикою для органів державної влади⁴³. Як припускає Фіот, функція моделювання кризи полягає в тому, щоб виявити певні переваги та недоліки способів реагування на неї, які виявляються при розгляді сценаріїв, що моделюють критичні події⁴⁴. У джерелах, присвячених цьому питанню, рекомендується застосовувати підхід «сканування» майбутнього «за слабкими сигналами» (першими ознаками прийдешніх подій, які загалом ще не проявилися). Визнається,

⁴¹ OECD (2019b).

⁴² Lempert (2019); Tönurist and Hanson (2020).

⁴³ Mendonça et al. (2004); Heinenon (2013); Government Office for Science (2021a).

⁴⁴ Fiott (2019).

що це доволі непростий процес. Слабкі сигнали розглядаються як ознаки стрибкоподібних змін або потенційних важливих подій і можуть залежати від фактору використання нових практик чи технологій⁴⁵.

Як зазначають Фернандес і Гефліх, марно сподіватися, що хто-небудь будь-коли може виконати стрес-тестування усіх можливих траєкторій державної політики. Втім, аналіз бодай найбільш очікуваних подій, які, найімовірніше, стануться, є цілком здійсненним⁴⁶. З іншого боку, обсяг стрес-тестування конкретних подій зростає, коли можна кількісно оцінити або навіть змодельовати контекстуальні змінні, що визначають ступінь ризику. Це можливо у таких випадках, коли політика стає більш географічно сфокусованою — на національному чи регіональному рівні. Таким чином, можна дійти висновку, що обсяг стрес-тестування зростає, а практики його стають більш відточеними, коли у фокусі уваги такого дослідження опиняються радше справи національного порядку денного, ніж міжнародного чи міжрегіонального.

2.3. Прогностично-орієнтовані методології

У цьому розділі докладно описано та контекстуалізовано загальні методи, які використовуються для систематизації практики стратегічного передбачення. До них належать «сканування горизонту», «аналіз мегатрендів» та «сценарне планування».

⁴⁵ UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2018); Government Office for Science (2021b).

⁴⁶ Fernandes and Heflich (2022).

2.3.1. Сканування горизонту

Вже існує ціла низка практичних методів, які дають змогу прогнозувати потенційні траєкторії розвитку майбутніх подій і їхні можливі наслідки. Сканування горизонту є найвідомішим із цих методів, і OECD вважає його «...основою будь-якого процесу стратегічного передбачення»⁴⁷. Воно включає систематичний аналіз даних спостережень для виявлення потенційних причин майбутніх змін, а отже, ризиків і можливостей, пов'язаних з подібними тенденціями. Інформація про такі зміни може бути зібрана за допомогою низки методів, серед яких — інтерв'ю чи семінари; сканування горизонтів передбачає також проведення консультацій з експертами та стейкхолдерами у конкретних галузях. Окрім того, особливо цінним виявляється огляд відповідних досліджень, як-от звіти або статті, що характеризують те середовище, стосовно якого розробляється державна політика⁴⁸. Наприклад, зміна клімату та тероризм на релігійному ґрунті — це ранні сигнали, які перемістилися з периферії мейнстрімового мислення та натомість стали центральними питаннями порядку денного цілої низки політичних програм. Аналогічним чином, проблема чистої прісної води і виснаження екосистемних послуг, які були доступні раніше завдяки біорізноманіттю, ймовірно, стануть центральними питаннями майбутнього політичного порядку денного⁴⁹.

2.3.2. Аналіз мегатрендів

Однією з форм сканування, спрямованого на виявлення всеосяжних змін, що згідно з очікуваннями призведуть до багато-

⁴⁷ OECD (2019b, p. 2).

⁴⁸ Government Office for Science (2017); OECD (2019b); Tönurist and Hanson (2020).

⁴⁹ Sutherland and Woodroof (2009, стр. 525).

вимірних наслідків, є аналіз мегатрендів. Зазвичай його можна визначити як аналіз тенденцій, що виникають у результаті попередніх подій, вплив яких може послаблюватися або посилюватися з часом⁵⁰. Прикладами мегатрендів є глобалізація, наступна хвиля промислової революції, в основі якої лежить інформатизація і автоматизація, а також виснаження природних ресурсів, що з часом лише зростає⁵¹.

І навпаки, сканування може також досліджувати високі ступені невизначеності шляхом пошуку слабших сигналів (див. розділ 2.1). Втім це досить складний процес, оскільки зазвичай немає надійних доказів, які би точно вказували на можливість настання потенційної події. Вони є просто ознаками проблем, які ще виникнуть⁵². На відміну від добре відомих тенденцій розвитку, які зазвичай характеризуються низьким рівнем невизначеності, слабші сигнали майбутніх подій можуть бути виявлені в ізольованому середовищі, що ускладнює їхнє розшифрування, а через це їх легко оминати увагою. Незважаючи на це, аналіз мегатрендів є важливим інструментом прогнозування ризиків, змін та можливостей у довгостроковій перспективі⁵³.

2.3.3. Сценарне планування

Беручи до уваги, що стрес-тестування — це оцінювання впливу, який державна політика може здійснити в діапазоні потенційних траєкторій майбутнього, розробка декількох сценаріїв майбутнього набуває великого значення у процесі стрес-тесту-

⁵⁰ OECD (2019b); Tönurist and Hanson (2020).

⁵¹ Рєчіак (2016, стор. 172).

⁵² UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2018); Government Office for Science (2021b).

⁵³ Government Office for Science (2017); Tönurist and Hanson (2020).

вання. У працях із цього питання виокремлюють різні сценарії та пропонують численні стратегії їхньої розробки. Бьоржесон та співавтори розрізняють між декількома видами сценаріїв та вважають, що для стрес-тестування найбільше підходять так звані «дослідні сценарії»⁵⁴. На відміну від передбачуваних та нормативних сценаріїв, для дослідних сценаріїв характерним є розгляд потенційних траєкторій розвитку майбутніх подій (наприклад, порушується питання: «Що може статися?»). Використання сценаріїв для спрощення осмислення майбутніх подій почалося після Другої світової війни — до цього методу вдавалася корпорація RAND, яка виконувала замовлення Міністерства оборони США. Згодом, у 1960-х роках, метод почав використовуватися для аналізу державної політики та процесів прийняття рішень⁵⁵.

Окрім того, існує Дельфійський метод, який є ще одним поширеним способом розробки сценаріїв. Цей метод спрямований на збирання та впорядкування незалежних думок окремих експертів щодо стратегічного домінування певних подій. Зазвичай цей метод полягає у проведенні консультацій з експертами, під час яких їм пропонують розглянути та прокоментувати думки незалежних фахівців та досягнути консенсусу⁵⁶. Залежно від широти діапазону стратегічного передбачення або стрес-тестування, що базується на використанні сценаріїв (потенційних траєкторій розвитку майбутніх подій), вищезгадані методи можуть застосовуватися у різних часових проміжках. Таким чином, можна зробити висновок, що існує декілька варіантів цього методу: від розробки сценаріїв на основі проведення одного семінару або аналізу думок різних стейкхолдерів до за-

⁵⁴ Börjeson et al. (2005).

⁵⁵ Amer et al. (2013).

⁵⁶ Там само.

стосування комбінованого підходу, коли декілька прийомів використовують паралельно, але протягом тривалішого часового періоду⁵⁷.

2.4. Стратегічне передбачення та стрес-тестування на практиці

Як уже було зазначено, суть стратегічного передбачення та стрес-тестування полягає в тому, аби забезпечити, щоб державна політика і регуляторні інструменти максимально досягли своєї мети, незалежно від того, яка траєкторія розвитку подій розгортається⁵⁸. Втім, не може не викликати занепокоєння ризик когнітивних спотворень, котрий може бути більшим або меншим залежно від того, якою мірою припущення базуються на доказових даних із досліджень. Таким чином, вкрай важливо з'ясувати рівень невизначеності, що стосується розвитку подій у рамках конкретної державної політики, як показано на конусі майбутнього (див. Рисунок 1) та піраміді майбутнього (див. Рисунок 2).

Проте слід зауважити, що методи стратегічного передбачення та стрес-тестування не можна просто так «взяти і впровадити» до процесу вироблення державної політики та планування ініціатив. Як зазначає Джонс, канадський проєкт FORLEARN передбачає, що належне застосування стрес-тестування та стратегічного передбачення вже має стати невід'ємною частиною планування процесів державного управління⁵⁹. Однак такі під-

⁵⁷ Börjesson et al. (2005); Government Office for Science (2017); UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2018).

⁵⁸ Government Office for Science (2017); UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2018); OECD (2019b); Tönurist and Hanson (2020).

⁵⁹ Jones (2017, стор. 18).

ходи виявляться неефективними, якщо їх застосовуватимуть після етапу встановлення порядку денного та розробки загальної концепції. Натомість передбачення *per se* (як таке) повинно стати невід'ємною частиною процесу формування державної політики на всіх його стадіях⁶⁰. Щоб виробити належне розуміння цього методу і забезпечити його застосування у процесі формування державної політики, потрібна, як ніколи, тісна співпраця між стейкхолдерами (наприклад особами, котрі приймають рішення, громадськими діями, НУО) та експертами⁶¹. Таке завдання також вимагає, щоб науковий пошук змінився і став глибоко дослідним за своїм змістом, охоплюючи всіх стейкхолдерів⁶².

Однак, як стверджує Боргес де Кастро, стратегічне передбачення та стрес-тестування також мають адаптуватися до демократії, тим самим зміцнюючи демократичну політику за рахунок ефективніших моделей управління. Існує фундаментальна суперечність між демократією та проактивною державною політикою, що діє на випередження, проте їх можна поєднувати. Довгострокове планування необхідно узгодити з електоральною політикою та вимогами обраних представників, при цьому слід робити значно більше, ніж просто обережно ставитися до потенційних траєкторій розвитку майбутніх подій. Замість того, щоб засуджувати представників за недалекоглядність, спеціалісти-практики мають інтегрувати стратегічне передбачення до структури демократичного правління, до якої належать вибори, плюралізм та зміна влади⁶³.

⁶⁰ Там само.

⁶¹ Boone et al. (2020).

⁶² Stokols (2006), Newton and Elliott (2016), Boone et al. (2020).

⁶³ Borges de Castro (2021).

3. ПРАКТИЧНІ ПРИКЛАДИ

У наступному розділі представлені дані, отримані в результаті вивчення досвіду трьох цілком різних країн — Фінляндії, Нової Зеландії та Великобританії, — з докладним описом ступеня впровадження стрес-тестування та інструментів стратегічного передбачення до практики вироблення державної політики. Ці країни були обрані, оскільки всі три реалізували далекосяжні заходи щодо вдосконалення практик перспективного мислення, тобто створили масштабні системи стратегічного передбачення, якими вони користувалися упродовж останніх декількох років.

3.1. Фінляндія

Метод стратегічного передбачення та ефективні інститути, спеціально створені для цього у Фінляндії, є належним чином інтегрованим до діяльності органів державної влади. При цьому довгострокове планування застосовується у всіх системах і структурах, зокрема у законодавчому органі та позавідомчих державних органах, які фінансуються державою⁶⁴. Після початку економічної рецесії на початку 1990-х років, яку можна назвати каталізатором стратегічного передбачення, з'явилося чітке усвідомлення необхідності передбачати кризи, аби розвивати економіку⁶⁵. Дії на національному рівні характеризуються добре налагодженою співпрацею між політиками та експертами в різних дисциплінах та галузях. До того ж парламент (за посередництва уряду, канцелярії Прем'єр-міністра та Парламентського комітету з питань майбутнього), а також

⁶⁴ SOIF (2021, стор. 49)

⁶⁵ Там само.

міністерства відіграють важливу роль у стратегічному передбаченні⁶⁶.

Методи стратегічного передбачення нині інтегровані в діяльність усіх фінських міністерств, а стратегії більшості з них засновані на вивченні потенційних траєкторій майбутнього⁶⁷. Один раз на каденцію, у рамках кожного виборчого циклу, фінський уряд зобов'язаний представити до парламенту звіт щодо розвитку подій у довгостроковій перспективі (зазвичай на найближчі 10–20 років). В урядових доповідях, присвячених питанням майбутнього, розглядаються прийдешні виклики та можливості, а також описується візія найбільш бажаного майбутнього. Дві останні доповіді були присвячені тому, як завдяки сталому зростанню міняється характер роботи і добробут громадян⁶⁸. Аналогічним чином, існує вимога до міністерств готувати «Огляд майбутнього» для відповідних гілок влади своєї країни один раз на каденцію⁶⁹. Окрім того, такій діяльності можуть сприяти державні органи, які мають спроможність виконувати футурологічне прогнозування, зокрема Міжвідомча урядова робоча група з координації досліджень та Урядова група прогнозування⁷⁰. У результаті стійкість державної політики в умовах невизначеного економічного та фізичного середовища досягається завдяки тому, що Фернандес та Гефліх описують як «прийняття рішень, заснованих на знаннях, або просто загальнонаціональну роботу з прогнозування...»⁷¹. Відповідно очікується, що міністерства братимуть до уваги результати таких ініціатив, розробляючи законодавство⁷².

⁶⁶ Fernandes and Heflich (2022, стор. 22).

⁶⁷ OECD (2019a).

⁶⁸ Prime Minister's Office (2013; 2017).

⁶⁹ Prime Minister's Office (n.d.).

⁷⁰ Fernandes and Heflich (2022).

⁷¹ Там само, стор. 23.

⁷² Там само.

Незважаючи на те, що переважна більшість урядових установ мають належну спроможність і добре організовані процеси для футурологічного передбачення, те саме не можна сказати про стрес-тестування лінії політики та законодавства у процесі вироблення фінської державної політики. Оскільки проведення таких досліджень не вимагається за законом, натомість заходи, спрямовані на підвищення стійкості державної політики, зводяться до використання методів стратегічного передбачення, як-от сценарне планування та сканування горизонту⁷³. Фінський підхід зазвичай фокусується на етапі планування державної політики, а не на подальших етапах власне розробки і прийняття законодавства. Також у рамках фінського підходу віддають перевагу створенню «далекоглядної» державної політики, а не стрес-тестуванню законодавства. Відповідно велика увага приділяється формуванню уявлень про бажане майбутнє⁷⁴, що також було продемонстровано в межах національних ініціатив зі стратегічного передбачення, під час яких громадяни беруть участь у діалозі щодо дослідження майбутніх подій⁷⁵. Таким чином, Фернандес та Гефліх наголошують на відсутності зв'язку між такою «далекоглядною» політикою та розробкою законопроектів, з одного боку, та оцінкою їхнього впливу, з іншого, — отже, оцінка законодавства постфактум систематично не проводиться⁷⁶.

Втім, навіть беручи до уваги все вищезазначене, не можна не погодитися з тим, що стратегічне передбачення грає вирішальну роль як на ранніх, так і на пізніших етапах формування державної політики Фінляндії. Міністерства, ініціюючи законопроекти та оцінюючи вплив прийнятого законодавства, базують

⁷³ Там само.

⁷⁴ See Prime Minister's Office (2013; 2017).

⁷⁵ Lahtinen (2021); Timeout-Foundation (n.d.).

⁷⁶ Fernandes and Heflich (2022).

свої висновки на даних, отриманих у результаті футурологічного прогнозування, виконаного як на національному, так і на міжнародному рівні. Після цього пропозиції урядових міністерств потрапляють до Канцелярії Прем'єр-міністра, де спеціально створена Рада з аналізу регуляторного впливу Фінляндії отримує доручення ще раз оцінити вплив пропозицій уряду, хоча при цьому не встановлюються жодні часові рамки цього впливу і не робиться наголос на множині потенційних траєкторій майбутнього⁷⁷. Крім того, Національне контрольно-ревізійне управління Фінляндії проводить оцінку різноманітних аспектів державного управління та базових механізмів інформації, що стосується стратегічного передбачення. Незважаючи на те, що воно не проводить стрес-тестування щодо впливу NLP-подій, контрольно-ревізійне управління все ж сприяє підвищенню стійкості державної політики шляхом аналізу законодавства у його зіставленні з актуальними трендами⁷⁸. Крім того, Фінський Комітет майбутнього визначив 100 законодавчих цілей, які сприятимуть переходу на технології майбутнього. Ба більше, Комітет майбутнього назвав 200 нових професій майбутнього, які виникають на перетині адаптації до майбутніх складнощів і нових можливостей, з одного боку, та ранжування необхідних навичок, які мають бути притаманні робочій силі майбутнього, з іншого⁷⁹.

3.2. Нова Зеландія

Стрес-тестування у Новій Зеландії зазвичай не є частиною процесу формування державної політики. Головні причини

⁷⁷ Prime Minister's Office (2019).

⁷⁸ Fernandes and Heflich (2022).

⁷⁹ Linturi and Kuusi (2019).

цього — відсутність систематичних процедур стратегічного передбачення та труднощі з тим, щоб переконати політиків застосовувати результати ініціатив зі стратегічного передбачення⁸⁰. Незважаючи на це, стрес-тестування потенційних траєкторій розвитку розглядається як невід’ємна частина усталеної, стандартної практики. За законом, урядові установи зобов’язані забезпечувати і демонструвати, що регулювання здійснюється належним чином, відповідно до вимог регуляторного управління. Таке зобов’язання, визначене «Законом про державну службу 2020 року»⁸¹, передбачає, що керівники урядових установ, які, власне, ініціюють та створюють левову частку законодавчих актів, повинні активно дбати про те, щоб законодавство виконувалося належним чином. Це також передбачає прогнозування змін у довгостроковій перспективі задля забезпечення сталості та ефективності обраної державної політики на тлі цілої низки потенційних траєкторій майбутнього. Проте Законом не встановлені часові рамки та не визначена обов’язкова юридична вимога проводити стрес-тестування. Натомість Закон вимагає від керівників департаментів публікувати доповіді, присвячені аналізу можливостей та небезпек у довгостроковій перспективі, які можуть вплинути на суспільство в майбутньому⁸².

Оскільки в країні не існує централізованої урядової установи або департаменту зі стратегічного передбачення та стрес-тестувань, відповідальність за організацію футурологічного прогнозування лягає на створену у 2016 році напівофіційну Групу стратегічного планування майбутнього. Вона складається зі 140 фахівців-практиків із прогнозування. Група також наполягає на збільшенні спроможності урядових установ проводити стра-

⁸⁰ SOIF (2021).

⁸¹ Parliamentary Counsel Office (2020).

⁸² Department of the Prime Minister and Cabinet (2021a; 2021b); Ministry of Justice (n.d.).

тегічне прогнозування, а також надає допомогу у вигляді колегіальної оцінки проведених стрес-тестувань⁸³. До прикладів діяльності Групи, які були належним чином задокументовані, належить проект, виконаний Міністерством транспорту, під час якого проводилися консультації з громадськістю та експертами з метою розробки можливих сценаріїв того, як може виглядати система транспорту в суспільстві у 2042 році. Вплив нинішньої системи наземного транспорту Нової Зеландії на потенційні траєкторії розвитку цієї системи в майбутньому був розрахований на основі використання кількісної моделі⁸⁴. У такий спосіб Міністерство довіклля зобов'язане проводити оцінку ризиків у сфері кліматичних змін і прораховувати сценарії, розроблені на основі використання останніх даних, задля вивчення потенційних вразливостей у різних сферах життя суспільства⁸⁵.

Зазвичай стрес-тестування проводяться епізодично, після того, коли на пізніших етапах процесу формування державної політики було проведено її обов'язкову оцінку. Спорадичний характер проведення стрес-тестування пояснюється браком часу, у деяких випадках, або ж тим, що оцінка ймовірності майбутніх впливів просто не є пріоритетною⁸⁶. Крім того, результати стрес-тестування рідко враховуються при виробленні державної політики, що частково можна пояснити відсутністю зобов'язальних механізмів, які вимагають від органів державної влади проводити обов'язкове стратегічне прогнозування і стрес-тестування, а також неодмінно брати до уваги їхні результати. Попри те, що цінність прогностично-орієнтованого процесу вироблення державної політики ні в кого не викликає сумнівів, стрес-тестування відіграють незначну роль у формуванні державної полі-

⁸³ Fernandes and Heflich (2022).

⁸⁴ Lyons, et al. (2014).

⁸⁵ Ministry for the Environment (2020; 2021).

⁸⁶ Fernandes and Heflich (2022).

тики Нової Зеландії. Частково це може бути пов'язане з тим, що «Закон про державну службу 2020 року» не визначає, як органи державної влади мають використовувати результати діяльності у сфері стратегічного передбачення (як-от, наприклад, доповіді, присвячені аналізу майбутнього)⁸⁷.

3.3. Велика Британія

Впровадження практик стратегічного передбачення у діяльність уряду Великої Британії розпочалося у 1994 році зі створення Британської програми прогнозування⁸⁸, метою якої є збільшити домінування Великої Британії у сфері технологій та науки задля підвищення загальної конкурентоспроможності та якості життя, а також сприяння стратегічному передбаченню. Однією з численних ініціатив у цій галузі стало створення нового фонду⁸⁹. Наразі Програма прогнозування Великої Британії, яка є частиною Державного управління у справах науки (GOS), надає послуги членам кабінету та Прем'єр-міністру при розробці політики, заснованої на фактичних даних і стратегічному передбаченні. Наприклад, для заохочення використання стратегічного передбачення фахівцями-практиками було розроблено Британський інструментарій футурологічного прогнозування (UK Futures Toolkit), що містить посібник із застосування методів стратегічного передбачення, як-от сканування горизонту, при визначенні державної політики. В інструментарії наголошується, що стрес-тестування як інструменти розробки політики ґрунтуються на інших методах стратегічного передбачення, серед яких — розробка сценаріїв майбутнього та сканування горизон-

⁸⁷ Там само.

⁸⁸ Parliamentary Office of Science and Technology (2009).

⁸⁹ UK Parliament (2001).

ту⁹⁰. Окрім того, було створено «Команду майбутнього» (Future Team), метою діяльності якої є надати підтримку державним установам у галузі стратегічного передбачення, збір та розповсюдження відповідної інформації серед органів державної влади⁹¹ для можливого використання у стрес-тестуванні⁹². З початку 2020 року уряд Великобританії також запровадив додаткові інструменти для надання допомоги державним установам при реалізації заходів зі стратегічного передбачення. Одним із таких інструментів стала рекомендація проводити сканування горизонту стосовно 27 стратегічних постачальників, відповідно до положення про закупівлі⁹³.

Формування державної політики «на випередження» здійснюється у Великій Британії у різних секторах економіки у форматі різних заходів зі стратегічного передбачення. Поширеними методами є розробка сценаріїв майбутнього та сканування горизонту, які використовувалися, наприклад, для прогнозування майбутнього розвитку міст, сільського господарства, сфер харчування та транспорту⁹⁴. Щоб отримати корисну інформацію щодо обраної державної політики ззовні, у Великій Британії прийнято залучати до заходів зі стратегічного передбачення цілу низку стейкхолдерів. Наприклад, при реалізації прогностично-орієнтованих проєктів, присвячених майбутньому міст Великобританії, застосовувався Дельфійський метод, проводилися симпозіуми та інтерв'ю з експертами в галузі міського розвитку, дослідниками, місцевими органами влади та суб'єктами підприємницької діяльності⁹⁵.

⁹⁰ Fernandes and Heflich (2022).

⁹¹ Government Office for Science (2021a).

⁹² Government Office for Science (2017).

⁹³ UK Government (2020).

⁹⁴ Government Office for Science (2011; 2016; 2019).

⁹⁵ Government Office for Science (2016).

Хоча у Великій Британії стрес-тестування при визначенні державної політики досі не є надто поширеними, одне з досліджень GOS, присвячене ожирінню, успішно використало моделювання чотирьох потенційних траєкторій майбутнього, так само, як і кількісне моделювання для стрес-тестування окремих конфігурацій⁹⁶. Як наголошується в урядовому 25-річному плані з охорони навколишнього середовища, Міністерство навколишнього середовища, продовольства та сільського господарства наразі використовує стрес-тестування для вивчення ключових екологічних цілей, визначених на тлі низки потенційних ліній розвитку майбутніх подій. Досі воно заявляло про свій намір ефективніше відстежувати виконання завдань та оцінювати досягнення поставлених цілей, запропонувавши при цьому проводити огляд досягнутого прогресу один раз на квартал та вносити на основі цього поправки і пропозиції до цілей і планів дій принаймні один раз на кожну каденцію⁹⁷.

Незважаючи на це, не існує ані юридичних зобов'язань, ані загальноприйнятого підходу до політики стрес-тестування у різних державних установах. Натомість, якщо стрес-тестування і використовуються як інструмент визначення державної політики, то воно зазвичай проводиться на більш пізніх етапах цього процесу з метою оцінювання. Окрім того, як виявилось, британські органи державної влади досить рідко вдаються до стрес-тестувань також через те, що існує певна часова невідповідність між часом, який потрібний для проведення стрес-тестування, та обмеженим періодом, упродовж якого можна здійснити істотний вплив на структуру та зміст державної політики⁹⁸.

⁹⁶ Government Office for Science (2007).

⁹⁷ Fernandes and Heflich (2022).

⁹⁸ Там само.

У 2005 році у [Шотландії](#) з метою подолати домінування короткострокового підходу у політичному житті було створено Форум майбутнього (Future Forum). Метою діяльності цього Форуму стало «...заглянути за обрій найближчих подій, розглянути деякі проблеми та можливості, з якими ми [Шотландія] зіткнемося у майбутньому»⁹⁹. Форум очолює Рада директорів, до складу якої увійшли шотландські парламентарі, науковці, представники бізнесу та державні службовці. Хоча Форум досі залежить від парламенту у сенсі фінансування, він є незалежним і може самостійно визначати напрямки своєї роботи¹⁰⁰. Однією з основних цілей Форуму є заохочення проведення у Шотландії суспільних дебатів, присвячених питанням майбутнього; для її досягнення він співпрацює з політиками, громадськістю та діловими колами. Окрім того, він також проводить дослідження, у яких розглядається питання про те, як розвиватимуться певні сфери життя в Шотландії в майбутньому¹⁰¹. Загалом, варто позитивно відзначити зусилля Форуму майбутнього з огляду на активне просування ним у державній політиці підходу, що орієнтований на довгострокові інтереси. У період з 2011 по 2016 рік Фондом було організовано понад 100 заходів¹⁰², проте оцінити їхню вагу досить складно. У своїх дослідженнях Форум торкнувся лише декількох тем — причиною такого невеликого охоплення міг стати обмежений вплив шотландського парламенту на охорону здоров'я, економічну політику чи вивчення факторів ризику¹⁰³.

У 2016 році в [Уельсі](#) набрав чинності «Закон про добробут майбутніх поколінь» (WFGA), який став першим законодавчим

⁹⁹ Wilson (2016), cited in Jones et al. (2018, стор. 157).

¹⁰⁰ Jones et al. (2018)

¹⁰¹ Там само.

¹⁰² Там само.

¹⁰³ Там само.

актом, що накладає на державні органи зобов'язання звітувати перед майбутніми поколіннями¹⁰⁴. Уряд Уельсу відіграв важливу роль в успіху реалізованих у цій галузі програм не лише тому, що він є державним органом, від якого Закон вимагає діяти відповідним чином, а й тому, що демонструючи неухильне дотримання принципів, викладених у Законі, уряд матиме значний вплив на поведінку інших державних органів¹⁰⁵. Втім, великою мірою успіх Закону залежить від політичної волі державної адміністрації Уельсу та схильності Уповноваженого у справах майбутніх поколінь (FGC) притягати державні органи до відповідальності, як це визначено у Законі¹⁰⁶.

Відповідальність державних органів перед майбутніми поколіннями, як її визначає Закон, безумовно, може покращити шанси на його успішну реалізацію в інтересах майбутнього розвитку Уельсу. Незважаючи на те, що до цієї вимоги Закону не може бути вжита процедура примусового правозастосування, втім, Уповноважений у справах майбутніх поколінь може ефективно притягнути до відповідальності органи державної влади. Якщо цього вдасться досягнути на практиці, слід чекати «ефекту доміно», особливо серед приватних установ, які розраховують на отримання державних замовлень¹⁰⁷. Слід зазначити, що у посібниках із розробки законодавства і працях, наданих Уповноваженим у справах майбутніх поколінь та урядом Уельсу, часто згадується довгостроковий підхід як основа рекомендованої практики, проте неясно, що саме означає «довгостроковий підхід»¹⁰⁸. Найкращим варіантом у сенсі забезпечення належного балансу між довгостроковими та короткостроковими інтереса-

¹⁰⁴ Davies (2017).

¹⁰⁵ Уповноважений у справах майбутніх поколінь (2020).

¹⁰⁶ Davies (2017).

¹⁰⁷ Там само.

¹⁰⁸ Там само.

ми вважається розрахований на чотири роки план капітальних інвестицій та річні плани отримання доходів. Проте більшість експертів з питань майбутніх поколінь вважають цей термін недостатньо «довгостроковим» для роботи на віддалену перспективу¹⁰⁹. Таким чином, існує ризик того, що «довгострокова перспектива» буде обмежена одним політичним циклом, а це підірве можливості належної реалізації Закону.

¹⁰⁹ Наприклад, див. Lawrence (2014); Hiskes (2009).

4. ХАРАКТЕРИСТИКА УСПІШНОЇ СИСТЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЕРЕДБАЧЕННЯ

Як було зазначено в огляді літератури у вступній частині (див. розділ 2), цінність методів стратегічного передбачення полягає в тому, що вони дають змогу ретельно вивчити варіанти державної політики в умовах невизначеного майбутнього, щоб краще підготуватися до прийдешніх подій та їхніх відповідних наслідків. Крім того, стрес-тестування може допомогти розробникам державної політики усунути невизначеність, коли вони оцінюватимуть вплив державної політики на різні сценарії майбутнього та діяти на випередження з метою підвищення ефективності політики. Маючи справу з непередбачуваними подіями, уряди відчують брак необхідних інструментів для подолання їхніх наслідків, отже, беручи до уваги пов'язані з цим ризики, серед фахівців зі стратегічного передбачення та стрес-тестувань існує консенсус щодо того, наскільки важливим є враховувати цілу низку потенційних траєкторій майбутнього у процесі вироблення державної політики.

Практика застосування стратегічного передбачення у Фінляндії, Новій Зеландії та Сполученому Королівстві показує, що будь-які організаційні зміни мають бути обґрунтованими та прийнятними, щоб для їхньої реалізації та зміни усталеного підходу були виділені необхідні ресурси¹¹⁰. Таким чином, з'являється можливість виправити ситуацію, що склалася, у зв'язку з поширеною практикою нехтувати прогнозуванням майбутнього перед лицем більш нагальних проблем, які необхідно вирішити негайно, або з огляду на вимоги звітування у короткостроковій перспективі. Також подібна практика може заохочувати вивчення спірних, провокаційних питань, які кидають виклик панівним

¹¹⁰ Moore (1995); Moore and Khagram (2004).

упередженням, припущенням та державній політиці. При цьому важливо подбати про те, що такі дослідження виконуватимуться не лише «заради академічного інтересу», а стануть підґрунтям формування пріоритетів та процесів прийняття рішень в уряді¹¹¹.

Один із можливих варіантів інституціоналізації футурологічного прогнозування є створення підрозділу на рівні органів центральної влади, який би координував, проводив та очолював заходи та ініціативи серед усіх органів державної влади. Прикладами таких підрозділів є фінський парламентський комітет з питань майбутнього, британська Програма стратегічного передбачення або Уповноважений у справах майбутніх поколінь в уряді Уельсу. Хоча централізація зусиль у цій галузі не повинна бути самоціллю, вона дає змогу стандартизувати та інтегрувати потрібні принципи до діяльності урядових установ та до практики централізованого прийняття рішень. Незважаючи на те, що пріоритетне впровадження стандартів практичної діяльності має вирішальне значення, з досвіду країн, які аналізуються, можемо зробити висновок, що якщо установи матимуть певний рівень автономії, вони будуть більше схильні експериментувати з ідеями стрес-тестування, критично переосмислюючи поширені уявлення про картину майбутнього. Метою стрес-тестування є допомогти реагувати на розвиток подій, який відбувається, всупереч встановленим процедурам. Попри те, що інституціоналізація стратегічного передбачення є вирішальною, аби забезпечити, що воно не є відокремленим від інших процесів прийняття рішень, для такої діяльності важлива певна автономія, адже лише за такої умови орган футурологічного прогнозування матиме спроможність досліджувати революційні та складні ідеї, не маючи при цьому потенційної упередженості, яка фор-

¹¹¹ OECD (2019b).

мується під тиском актуального порядку денного та визначеного статус-кво. Втім, щоб забезпечити спроможність здійснювати стратегічне передбачення, недостатньо просто створити певну інституцію, натомість, як підкреслює OECD, необхідно мати «... ще й готовність діяти в умовах швидкоплинних змін і високого ступеня невизначеності»¹¹². Незважаючи на це, щоб досягти будь-яких результатів, такі інститути мають насамперед бути створеними¹¹³.

Аби стратегічне передбачення та стрес-тестування допомогли досягнути високих цілей суспільного розвитку, не слід розглядати їх ізольовано від звичайних процесів прийняття рішень. Натомість краще розглядати їх як частину цих процесів, а також звертатися до них на будь-якому етапі розробки державної політики, від визначення сфери охоплення до тестування поточних стратегій.

Окрім того, як показали програми стратегічного передбачення у Фінляндії та Великій Британії, до процесу вироблення державної політики мають бути залучені стейкхолдери. Адже лише зіткнувшись із відмінним від власного баченням непередбачуваних подій, обставин та їхніх наслідків, політичні лідери та державні діячі отримують більш глибоке розуміння картини явищ, на основі якої вони можуть вибудовувати логіку своїх рішень. Те саме стосується і державних службовців, не залучених безпосередньо до процесів стратегічного передбачення, адже їм так чи інакше потрібно виробити розуміння цієї практики, а також мети її використання і того, як вона стосується їхніх відповідних обов'язків. Таким чином, в ідеалі уряди повинні прагнути підвищити поінформованість дер-

¹¹² OECD (2019b, стор. 7).

¹¹³ Radavoi and Rayman-Bacchus (2021).

жавних службовців, задіяних у стратегічному передбаченні, та спільнот про прийдешнє, яку найкраще можна тлумачити як «...здатність досягнути потенціал сьогодення для формування майбутнього»¹¹⁴. Цей принцип слід також використовувати, залучаючи до цієї розмови громадян. Залучення спільнот, яких безпосередньо торкаються зміни, також сприяє кращому обґрунтуванню пропонованих змін, адже до творення змін долучаються самі виборці¹¹⁵. Таким чином, декілька країн змогли розпочати успішну співпрацю із суб'єктами господарської діяльності, профспілками, академічними спільнотами, громадянським суспільством та окремими громадянами у рамках налагодження системи стратегічного передбачення. Як зазначалося раніше у розділі 3, Фінляндія стала одним із таких успішних прикладів, оскільки у цій країні були впроваджені національні програми зі стратегічного передбачення, у рамках яких спільноти запрошуються до діалогу щодо майбутнього. Інший приклад — це Велика Британія, у якій для прогнозування майбутнього британських міст використовують Дельфійський метод, проводять симпозиуми та інтерв'ю з експертами, дослідниками, місцевими органами влади та суб'єктами підприємницької діяльності.

Для створення та організації систем стратегічного передбачення неминуче потрібно забезпечити зворотний зв'язок та аналіз, щоб у майбутньому краще реагувати на нові події. Демонстрація позитивного впливу належних методів стратегічного передбачення та стрес-тестувань на поліпшення державної політики має критично важливе значення, особливо коли йдеться про не виявлені раніше можливості, які вдалося передбачити та реалізувати на практиці, або кризи, яких вдалося уникнути.

¹¹⁴ Miller (2007, p. 347).

¹¹⁵ Scharpf (1970).

Проте, як підкреслює OECD, така оцінка є складним завданням, оскільки передбачає вивчення ще не реалізованого чи навіть не прогнозованого майбутнього та визначення джерела новаторських концепцій у надто складному політичному процесі¹¹⁶.

¹¹⁶ OECD (2019b).

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ПАРЛАМЕНТІВ ТА УРЯДІВ

Як показано в цьому аналітичному огляді, методи стратегічного передбачення та стрес-тестування застосовуються для ретельного аналізу потенційних варіантів державної політики з метою точнішого прогнозування майбутнього, при цьому застосовується проактивний підхід, або дії на випередження, задля підвищення ефективності політики. Враховуючи вищезазначене, беручи до уваги успішний досвід запровадження практики стратегічного передбачення у Фінляндії, Новій Зеландії та Великобританії, навіть попри невелику кількість цих країн з позитивним досвідом, можна запропонувати національним парламентам та урядам наступні рекомендації для реалізації системи стратегічного передбачення та стрес-тестувань:

- **Законодавчо визначене зобов'язання**, як-от визначена законом вимога для фінського уряду подавати до парламенту один раз на каденцію доповідь про можливий розвиток подій у майбутньому, що заохочує законодавчий орган мислити в довгостроковій перспективі. Аналогічним чином, якщо закон не містить обов'язкової вимоги проводити стрес-тестування, то наміри поліпшити державну політику будуть реалізовані за допомогою інших методів стратегічного передбачення, як-от сценарне планування або сканування горизонту. Отже, це свідчить про необхідність реформ у даній галузі. Разом з тим, у Новій Зеландії стрес-тестування є частиною усталеної практики, тож урядові установи згідно із законом зобов'язані тримати на контролі та всіляко демонструвати, що системи регулювання функціонують належним чином, відповідно до вимог регуляторного управління. Однак, оскільки «Закон про державну службу 2020 року» не визначає, як ре-

зультати стратегічного передбачення мають використовуватися розробниками державної політики, насправді було докладено недостатньо зусиль, щоб з'ясувати, чому існує так мало прикладів успішної реалізації державної політики. Так само не існує законодавчо визначених зобов'язань або загальноприйнятого підходу до стрес-тестування державної політики в державних установах Великобританії, через що використання стрес-тестування є надто обмеженим з огляду на той малий проміжок часу, упродовж якого залишаються можливості для коригування розроблюваної державної політики. Для вирішення цієї проблеми в Уельсі заснували інститут Уповноваженого у справах майбутніх поколінь, завдяки чому державні органи відтепер зобов'язані застосовувати методи стратегічного передбачення та стрес-тестування, що допомагає подолати превалювання короткострокового підходу.

- **Політична воля та парламентський контроль** мають вирішальне значення для ефективного управління та координації дій, оскільки дають змогу стандартизувати принципи стратегічного передбачення та широко впровадити їх у діяльність органів влади та у практику централізованого прийняття рішень. Наприклад, Канцелярія Прем'єр-міністра Фінляндії подає до парламенту один раз на каденцію доповідь про довгострокові перспективи, по суті, допомагаючи подолати усталену тенденцію жертвувати довгостроковими інтересами в ім'я вирішення термінових невідкладних завдань та своєчасно розпізнавати майбутні події, аби мати можливість втрутитися і відкоригувати хід подій. Окрім того, таку практику можуть підтримувати державні органи, які мають спроможність здійснювати стратегічне передбачення. У Новій Зеландії, напри-

клад, не існує органу державної влади на центральному рівні, який би займався стратегічним передбаченням та стрес-тестуваннями, а це потенційно може призвести до того, що така діяльність буде проводитися спорадично, несистематично, а її результати лише деколи враховуватимуться у виробленні державної політики. Проте, як показав досвід Уельсу, успіх таких ініціатив вирішальною мірою залежить від політичної волі і бажання реалізувати стратегічне передбачення та стрес-тестування в державному управлінні.

- **Інституційна спроможність** дає змогу органам влади використовувати інтелектуальні можливості та навички, необхідні для забезпечення стратегічного передбачення та стрес-тестувань, а також зробити їх невід'ємною частиною процесу формування державної політики. У Фінляндії ці зусилля на національному рівні характеризуються належним рівнем співпраці між політиками та експертами в різних дисциплінах та галузях, тим часом як парламент та міністерства спільно беруть участь у стратегічному передбаченні, таким чином актуалізуючи оцінку впливу урядових пропозицій на різні сфери суспільного життя. У такий спосіб для управління діяльністю Шотландського форуму майбутнього було створено раду директорів, до складу якої увійшли шотландські парламентарі, вчені, державні службовці та представники бізнесу. Отже, таке середовище сприяє залученню шотландського суспільства до обговорення важливих питань про те, як зробити суспільство стійким до загроз, що виникають у довгостроковій перспективі. Ще одним прикладом подібних зусиль є створений у Великій Британії прогностичний інструментарій (UK Futures Toolkit), який був розроблений

для фахівців у галузі вироблення державної політики для використання методів стратегічного передбачення. Цей інструментарій містить рекомендації щодо застосування методів стратегічного передбачення, а також сприяє визнанню його як важливого компонента формування державної політики.

- **Вбудованість у систему** додатково полегшує впровадження стратегічного передбачення та стрес-тестування у процес вироблення державної політики. Відтак ці обидва методи не можна розглядати ізольовано від політичного процесу, а слід вважати його радше невід'ємною частиною. Тим часом як фінський підхід був здебільшого зосереджений на стадії формування структури і змісту державної політики, а не на наступних етапах законодавчого циклу, в Новій Зеландії стрес-тестування зазвичай проводяться спорадично і несистемно, на кінцевому етапі процесу вироблення державної політики після проведення її обов'язкової оцінки. Пояснюється це у деяких випадках браком часу або тим, що оцінка ймовірності майбутніх впливів просто не є пріоритетною. Як показує проведений аналіз, у Великій Британії стрес-тестування використовуються британськими політиками досить обмежено, що пояснюється невідповідністю між часом, який потрібний для проведення стрес-тестування, та обмеженим періодом, протягом його результати стрес-тестування можна використати для коригування державної політики. На основі розгляду досвіду країн, обраних як тематичні приклади для цього аналітичного огляду, можемо зробити висновок про те, що неналежна інтегрованість методів стратегічного передбачення у цикл формування державної політики є головною причиною того, що

ініціативи, спрямовані на забезпечення стійкості суспільства до загроз у довгостроковій перспективі, не втілюються у бажані політичні рішення, через що політичні суб'єкти інтуїтивно вдаються радше до короткострокових методів планування, аніж беруться до управління невизначеністю та її наслідками.

Хоча цей аналітичний огляд показав, що стратегічне передбачення, а іноді й стрес-тестування, вже впроваджуються в різних країнах та секторах державної політики, наведені вище рекомендації є критично важливими для подолання розриву між визначенням порядку денного та систематичною роботою, спрямованою на вироблення конкретних напрямків державної політики. Однак досі незрозуміло, чи всі ці компоненти насправді потрібні для повноцінної функціональної системи стратегічного передбачення та стрес-тестувань, а також в якому форматі вони мають бути реалізовані, аби краще передбачати руйнівні події та їхні відповідні наслідки. Тож подальші дослідження мають врахувати всі ці чинники.

ВИСНОВКИ

Як зазначено у вступній частині до розділу 1, цей аналітичний огляд піднімає три основні питання, відповідь на які ми намагалися дати у попередніх розділах та підсумовуємо нижче:

(1) Якою є додана вартість стратегічного передбачення та стрес-тестування задля ефективного оцінювання впливу державної політики та законодавства на національному рівні?

(2) Які методика і підходи до забезпечення стійкості до загроз у довгостроковій перспективі та стрес-тестування, згідно з наявною літературою, можуть вдало доповнювати прогнозування можливого впливу?

(3) Які передові практики та корисні приклади з досвіду роботи парламентів та урядів за останні 10 років можна навести, які б ілюстрували кращі підходи до забезпечення стійкості до загроз, що виникають у довгостроковій перспективі?

Формування державної політики неминуче містить у собі компонент планування майбутнього. Незважаючи на це, про що йдеться у розділах 1 та 3, більшість урядів не мають достатніх інструментів для реагування на непередбачувані або безпрецедентні події, через що вони схильні більше вдаватися до інструментів короткострокового планування. До таких непередбачуваних подій належать економічний спад, загальнонаціональна міграція, зміна клімату та дедалі більша міжнародна нестабільність, наслідками якої є війни, збройні конфлікти та іноземна окупація. Щоб усунути цю невідповідність між реальністю та державною політикою, лише деякі уряди вико-

ристовуюють стратегічне передбачення — власне, це і є систематична процедура виходу за межі звичайного, найчастіше використовуваного прогнозування, з метою розглянути цілий діапазон можливих варіантів майбутнього та визначити усю сукупність наслідків державної політики, що наразі реалізується у різних сферах. Використання різних методів, як-от «сканування горизонту», «аналіз мегатрендів», «аналіз за слабкими сигналами», «розробка цілої множини можливих сценаріїв розвитку подій», стратегічне передбачення, допомагає виявити і розглянути потенційно корисні ідеї щодо прогнозування майбутнього.

Крім того, непередбачувані і руйнівні події істотно впливають на різні галузі та регіони. Їх зазвичай називають «подіями, що мають сильний вплив та низьку імовірність настання» (NIP-події). Стрес-тестування допомагає органам, що розробляють державну політику, дослідити такі події та впоратися з дедалі більшою невизначеністю під час оцінювання ефективності державної політики на тлі численних можливих сценаріїв майбутніх подій. Цей метод дає змогу діяти проактивно, на випередження, з метою поліпшити ефективність державної політики. Можна припустити, що такі тестування сприятимуть розробці більш надійної, стресостійкої державної політики, яка з більшою ймовірністю збереже свою застосовність до суспільних реалій навіть в умовах потрясінь, викликаних зовнішніми чинниками, та забезпечить сталий розвиток навіть після руйнівних подій.

(2) Які методику і підходи до забезпечення стійкості до загроз у довгостроковій перспективі та стрес-тестування, згідно з наявною літературою, можуть вдало доповнювати прогнозування можливого впливу?

Існує ціла низка методів і підходів, які використовуються для захисту суспільства від загроз, що виникають у довгостроковій перспективі, та стрес-тестувань, що доповнює оцінку впливу державної політики. Сканування горизонту є найвідомішим із цих методів, який включає систематичний аналіз даних спостережень для виявлення потенційних причин майбутніх змін, а отже, ризиків і можливостей, пов'язаних з подібними тенденціями. Детальна інформація про такі зміни може бути зібрана за допомогою низки методів, серед яких — інтерв'ю чи семінари; сканування горизонту дає змогу також проводити консультації з експертами та стейкхолдерами у конкретних галузях.

Альтернативний метод сканування — це аналіз мегатрендів, що фокусується на виявленні всеохопних змін, які здатні викликати багатоплановий вплив. Зазвичай ці тенденції можуть бути виявлені на основі аналізу попередніх подій, масштаби яких можуть зменшуватися або збільшуватися з часом. Сканування може також вивчати сфери майбутнього, для яких характерна висока невизначеність, шляхом пошуку слабких сигналів. Втім, це досить складний процес, оскільки зазвичай немає надійних доказів, які б точно вказували на можливість настання потенційної події. Вони є просто ознаками проблеми, які ще виникнуть. Беручи до уваги, що стрес-тестування — це оцінка впливу, який державна політика може здійснити в діапазоні потенційних траєкторій розвитку майбутнього, розробка декількох сценаріїв майбутнього має велике значення у процесі стрес-тестування.

Дельфійський метод — це ще один поширений метод розробки сценаріїв, який спрямований на збирання та впорядкування незалежних думок окремих експертів щодо стратегічного домінування певних подій. Зазвичай цей метод полягає у проведенні консультацій з експертами, під час яких їм пропону-

ють розглянути та прокоментувати думки незалежних фахівців та досягнути консенсусу. Залежно від широти діапазону стратегічного передбачення або стрес-тестування, що базується на використанні сценаріїв (потенційних траєкторій розвитку майбутніх подій), вищезгадані методи можуть застосовуватися у різних часових проміжках. Таким чином, можна зробити висновок, що існує декілька варіантів цього методу: від розробки сценаріїв на основі проведення одного семінару або аналізу думок різних стейкхолдерів до застосування комбінованого підходу, коли декілька прийомів використовують протягом тривалішого часового періоду.

(3) Які передові практики та корисні приклади з досвіду роботи парламентів та урядів за останні 10 років можна навести, які б ілюстрували кращі підходи до забезпечення стійкості до загроз, що виникають у довгостроковій перспективі?

Хоча за останні десять років з'явилося чимало прикладів того, як парламенти та уряди організують свої ресурси задля забезпечення стійкості до загроз у довгостроковій перспективі, найяскравішими прикладами, які наведені у цьому аналітичному огляді, є такі:

- Уельський «Закон про добробут майбутніх поколінь 2015 року» (WFGA) — це перший законодавчий акт, що накладає на державні органи зобов'язання звітувати перед майбутніми поколіннями. Успіх Закону залежить від політичної волі державної адміністрації Уельсу та наміру Уповноваженого у справах майбутніх поколінь (FGC) притягати державні органи до відповідальності, як це визначено у Законі, демонструючи важливість **визначеного законом зобов'язання**.

- Шотландський Форум майбутнього очолює Рада директорів, до складу якої увійшли шотландські парламентарі, науковці, представники бізнесу та державні службовці, — це сприяє публічним дебатам у шотландському суспільстві про те, як зробити суспільство стійким до загроз у довгостроковій перспективі, що підкреслює елементи **інституційної спроможності**. Аналогічним чином, Британський прогностичний інструментарій (UK Futures Toolkit), який містить рекомендації щодо застосування методів стратегічного передбачення (як-от сканування горизонту) у процесі розробки державної політики, ще більше сприяє визнанню цінності стратегічного передбачення як важливого компонента формування політики.
- Зобов'язання Канцелярії Прем'єр-міністра Фінляндії представляти до парламенту один раз на каденцію звіт про довгострокові перспективи, по суті, допомагає подолати усталену тенденцію жертвувати довгостроковими інтересами в ім'я вирішення термінових невідкладних завдань та своєчасно розпізнавати майбутні події, аби мати можливість втрутитися і відкоригувати хід подій, що є демонстрацією **політичної відповідальності та парламентського контролю**. Окрім того, таку практику можуть підтримувати державні органи, які мають спроможність здійснювати стратегічне передбачення, до яких належать Міжвідомча урядова робоча група з координації досліджень та Урядова група прогнозування.

Таким чином, можна сформулювати чотири принципи прогностично-орієнтованого аналізу державної політики та стрес-тестування законодавства для національних парламентів та урядів, які спрямовані на те, щоб допомогти дослідникам,

парламентським та урядовим установам підтримати створення ефективних та автономних органів стратегічного передбачення та стрес-тестування, а також надати можливості для їхнього покращення та критичного аналізу.

Однак, вочевидь, будуть потрібні подальші дослідження, аби визначити оптимальні практики формування державної політики, стійкі перед загрозою потрясінь, викликаних зовнішніми факторами, а також на основі використання емпіричних даних детальніше дослідити успішні практики вироблення ефективніших прогностично-орієнтованих методів та інституціоналізувати їхнє використання. Для галузі стратегічного передбачення та стрес-тестування стане надзвичайно корисним вивчення прикладів, що ілюструють передусім можливості застосування та актуальність використання прогностично-орієнтованих методів. Беручи до уваги нішевий характер цієї спеціалізованої діяльності, такі практики допоможуть виробити краще розуміння та актуалізують додану вартість усієї галузі стратегічного передбачення, ефективно спонукаючи органи державної влади та фахівців-практиків використовувати її численні переваги.

Окрім того, допомагаючи країновим підрозділам WFD у їхній роботі з національними парламентами та урядами, важливо знайти відповідь на питання про те, як, власне, можна сформувати політичну волю у рамках систем державного управління (де існує політична воля, як вона зародилася, як її можна підтримувати), оскільки спроможність виконувати стратегічне передбачення подекуди зумовлена ще й готовністю досліджувати швидкоплинні події, які мають високий ступінь невизначеності.

Ще одне питання, яке необхідно вирішити, — це місце політичних партій у стратегічному передбаченні та практиці прове-

дення стрес-тестувань з огляду на те, що пріоритетність коротко-строкових цілей, орієнтація на виборчий цикл і самі громадяни, тобто виборці, розглядаються як фактори, що сприяють політичній короткозорості. Відповідно політичні партії, ймовірно, повинні зіграти власну роль у процесі, завдяки якому стратегічне передбачення та методи стрес-тестування можуть бути впроваджені як загальноприйнятий стандарт.

ДОДАТОК 1: БІБЛІОГРАФІЯ

- Amer, M., Daim, T. and Jetter, A. (2013). A review of scenario planning. *Futures*, 46, pp.23–40. doi:10.1016/j.futures.2012.10.003.
- Bertelsmann Stiftung (2022). *The Transformation Index*. [online] BTI. Available at: <https://bti-project.org/en/?&cb=00000>. [Accessed 2 July 2022].
- Boone, C., Pickett, S., Bammer, G., Bawa, K., Dunne, J., Gordon, I., Hart, D., Hellmann, J., Miller, A., New, M., Ometto, J., Taylor, K., Wendorf, G., Agrawal, A., Bertsch, P., Campbell, C., Dodd, P., Janetos, A. and Mallee, H. (2020). Preparing interdisciplinary leadership for a sustainable future. *Sustainability Science*, [online] 15(6), pp.1723–1733. doi:10.1007/s11625-020-00823-9.
- Borges de Castro, R. (2021). *Anticipatory democracy: harnessing the power of people and strategic foresight*. [online] European Policy Centre. Available at: <https://www.epc.eu/en/publications/Anticipatorydemocracy-Harnessing-the-power-of-people-and-strategic-f~3ed3fc> [Accessed 8 June 2022].
- Börjeson, L., Höjer, M., Dreborg, K., Finnveden, G. and Ekvall, T. (2005). *Towards a user's guide to scenarios — a report on scenario types and scenario techniques*. [online] Stockholm: Department of Urban Studies, Royal Institute of Technology. Available at: <https://www.osti.gov/etdeweb/servlets/purl/20688312>.
- Caluwaerts, D. and Vermassen, D. (2020). *Democratic institutions and future generations*. [online] Vrije Universiteit Brussel. On-

line PALO Workshop “Democratic Institutions for Long-Term Governance”. Available at: <https://researchportal.vub.be/en/publications/democratic-institutions-and-future-generations>.

Capano, G. and Woo, J.J. (2017). Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal. *Policy Sciences*, [online] 50(3), pp.399–426. doi:10.1007/s11077-016-9273-x.

Chattha, J. and Alhabshi, S. (2020). Benchmark rate risk, duration gap and stress testing in dual banking systems. *Pacific-Basin Finance Journal*, 62, p.101063. doi:10.1016/j.pacfin.2018.08.017.

Choo, E. and Fergnani, A. (2022). The adoption and institutionalization of governmental foresight practices in Singapore. *Foresight*, [online] 24(1), pp.19–36. doi:10.1108/FS-10-2020-0103.

Davies, H. (2017). The Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015 — a step change in the legal protection of the interests of future generations? *Journal of Environmental Law*, 29(1), pp.165–175. doi:10.1093/jel/eqx003.

Department of the Prime Minister and Cabinet (2021a). *Long-term insights briefings*. [online] Available at: <https://dpmc.govt.nz/our-programmes/policy-project/long-term-insights-briefings>.

Department of the Prime Minister and Cabinet (2021b). *Stewardship*. [online] Wellington: Department of the Prime Minister and Cabinet. Available at: <https://dpmc.govt.nz/our-programmes/policy-project/policy-advice-themes/stewardship>.

Dobson, A. (1998). Representative democracy and the environment. In: W. Lafferty and J. Meadowcroft, eds., *Democracy and the en-*

vironment: problems and prospects. [online] Edward Elgar Publishing, pp.124–139. Available at: <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/democracy-and-the-environment-9781858987736.html>.

Economist Intelligence Unit (2021). *Democracy Index 2021: The China challenge*. [online] Economist Intelligence. Available at: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/#mktoForm_anchor [Accessed 3 July 2022].

Ekeli, K. (2005). Giving a voice to posterity: deliberative democracy and representation of future people. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 18(5), pp.429–450. doi:<https://doi.org/10.1007/s10806-005-7048-z>.

European Banking Authority (2009). *EU-wide stress testing*. [online] European Banking Authority. Available at: <https://www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-stress-testing> [Accessed 24 June 2022].

European Commission (2021). *2021 strategic foresight report: enhancing the EU's capacity and freedom to act*. [online] Brussels: European Commission. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4581.

Fernandes, M. and Heflich, A. (2021). *Future proofing' EU policies – the why, what and how of stress testing*. [online] Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS). Available at: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)694209](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)694209).

Fernandes, M. and Heflich, A. (2022). *How to stress-test EU policies: building a more resilient Europe for tomorrow*. [online]

Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS). Available at: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2022\)699474](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2022)699474).

Fiott, D. (2019). Stress tests: an insight into crisis scenarios, simulations and exercises. [online] doi:10.2815/631197.

Fuerth, L. and Faber, E. (2012). *Anticipatory governance practical upgrades: equipping the executive branch to cope with increasing speed and complexity of major challenges*. [online] National Defense University Fort McNair, DC Institute for National Strategic Studies. Available at: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA585519>.

Future Generations Commissioner for Wales (2020). *The future generations report*. [online] Future Generations Commissioner for Wales. Available at: <https://www.futuregenerations.wales/wp-content/uploads/2020/07/At-A-Glance-FG-Report.pdf>.

Global Priorities Project, Future of Humanity Institute, Oxford Martin School and Centre for the Study of Existential Risk (2014). *Unprecedented technological risks*. [online] Available at: <https://www.fhi.ox.ac.uk/wp-content/uploads/Unprecedented-Technological-Risks.pdf>.

Government Office for Science (2007). *Tackling obesities: future choices — project report*. [online] London: Government Office for Science. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287937/07-1184x-tackling-obesities-future-choices-report.pdf.

Government Office for Science (2011). *The future of food and farming: challenges and choices for global sustainability*. [online] London: Government Office for Science. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/288329/11-546-future-of-food-and-farming-report.pdf.

Government Office for Science (2016). *Future of cities: foresight for cities: a resource for policy-makers*. [online] London: Government Office for Science. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/516443/gs-16-5-future-cities-foresight-for-cities.pdf.

Government Office for Science (2017). *The futures toolkit*. [online] London: Government Office for Science. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/674209/futures-toolkit-edition-1.pdf.

Government Office for Science (2019). *The future of mobility: a time of unprecedented change in the transport system*. [online] London: Government Office for Science. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/780868/future_of_mobility_final.pdf.

Government Office for Science (2021a). *A brief guide to futures thinking and foresight*. [online] London: Government Office for Science. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/964195/A_brief_guide_to_futures_thinking_and_foresight.pdf.

- Government Office for Science (2021b). Trend deck spring 2021. [online] Government Office for Science. Available at: <https://www.gov.uk/government/collections/trend-deck-spring-2021>.
- Heinonen, S. (2013). *Black swans. What will change the world next? Entries from the writing contest of the Committee for the Future of the Parliament of Finland*. [online] Helsinki: The Finnish Parliament's Committee for the Future, pp.20–40. Available at: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/tuvj_5+2013.pdf.
- Hiskes, R. (2009). *The human right to a green future: environmental rights and intergenerational justice*. [online] Cambridge; New York: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511575396>.
- Howlett, M., Capano, G. and Ramesh, M. (2018). Designing for robustness: surprise, Agility and Improvisation in Policy Design. *Policy and Society*, 37(4), pp.405–421. doi:10.1080/14494035.2018.1504488.
- IPCC (2022). *Climate Change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of working group II to the sixth assessment report of the intergovernmental panel on climate change*. [online] Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press. Available at: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf.
- Jones, N., O'Brien, M. and Ryan, T. (2018). Representation of future generations in United Kingdom policy-making. *Futures*, 102, pp.153–163. doi:10.1016/j.futures.2018.01.007.

- Jones, P. (2017). The futures of Canadian governance: foresight competencies for public administration in the digital era. *Canadian Public Administration*, 60(4), pp.657–681. doi:10.1111/capa.12241.
- Kavka, G. and Warren, V. (1983). Political representation for future generations. In: R. Elliott and A. Gare, eds., *Environmental philosophy: a collection of readings*. [online] University Park: Pennsylvania State University Press, pp.20–39. Available at: <https://repository.library.georgetown.edu/handle/10822/796541>.
- Kupiec, P. (2020). Policy uncertainty and bank stress testing. *Journal of Financial Stability*, 51, pp.1–26. doi:10.1016/j.jfs.2020.100761.
- Lahtinen, J. (2021). *Tulevaisuusdialogeissa keskusteltiin seuraavien sukupolvien Suomesta/Future dialogues discussed the next generations of Finland (Translated by Google)*. [online] Valtioneuvoston Kanslia. Available at: <https://vnk.fi/-/tulevaisuusdialogeissa-keskusteltiin-seuraavien-sukupolvien-suomesta>.
- Lawrence, P. (2014). *Justice for future generations: climate change and international law*. [online] Edward Elgar Publishing. Available at: <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/justice-for-future-generations-9780857934154.html>.
- Lempert, R. (2019). Robust decision making. In: W. Walker, P. Bloemen and S. Popper, eds., *Decision making under deep uncertainty: from theory to practice*. [online] Cham, Switzerland: Springer International Publishing, pp.23–51. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05252-2>.

- Linturi, R. and Kuusi, O. (2019). *Societal Transformation 2018-2037: 100 anticipated radical technologies, 20 regimes, case Finland*. [online] Helsinki: Parliament of Finland. Available at: https://www.researchgate.net/publication/333320433_Societal_Transformation_2018-2037_100_anticipated_radical_technologies_20_regimes_case_Finland.
- Luu, H. and Vo, X. (2021). The impact of supervisory stress tests on bank ex-ante risk-taking behaviour: Empirical Evidence from a Quasi-Natural Experiment. *International Review of Financial Analysis*, 75, p.101586. doi:<https://doi.org/10.1016/j.irfa.2020.101586>.
- Lyons, G., Davidson, C., Forster, T., Sage, I., McSaveney, J., MacDonald, E., Morgan, A. and Kole, A. (2014). *Future demand — how could or should our transport system evolve in order to support mobility in the future?* [online] Wellington: New Zealand, Ministry of Transport. Available at: <https://uwe-repository.worktribe.com/output/808464/future-demand-how-could-or-should-our-transport-system-evolve-in-order-to-support-mobility-in-the-future>.
- Magnus, M., Deslandes, J. and Dias, C. (2019). *Towards a fundamental re-design of banks' stress tests in the EU?* [online] Brussels: European Parliament: Economic Governance Support Unit. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/624433/IPOL_BRI\(2019\)624433_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/624433/IPOL_BRI(2019)624433_EN.pdf).
- Marchau, V., Walker, W., Bloemen, P. and Popper, S. (2019). *Decision making under deep uncertainty: from theory to practice*. [online] Cham, Switzerland: Springer International Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05252-2>.

- Mendonça, S., Pina e Cunha, M., Kaivo-oja, J. and Ruff, F. (2004). Wild cards, weak signals and organisational improvisation. *Futures*, 36(2), pp.201–218. doi:10.1016/s0016-3287(03)00148-4.
- Miller, R. (2007). Futures literacy: a hybrid strategic scenario method. *Futures*, 39(4), pp.341–362. doi:10.1016/j.futures.2006.12.001.
- Ministry for the Environment (2020). *National climate change risk assessment for New Zealand — main report*. [online] Wellington: New Zealand, Ministry for the Environment. Available at: <https://environment.govt.nz/publications/national-climate-change-risk-assessment-for-new-zealand-main-report/>.
- Ministry for the Environment (2021). *First national climate change risk assessment for New Zealand*. [online] Ministry for the Environment. Available at: <https://environment.govt.nz/what-government-is-doing/areas-of-work/climate-change/adapting-to-climate-change/first-national-climate-change-risk-assessment-for-new-zealand/>.
- Ministry of Justice (n.d.). *Regulatory stewardship*. [online] New Zealand, Ministry of Justice. Available at: <https://www.justice.govt.nz/justice-sector-policy/regulatory-stewardship/>.
- Moore, M. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. [online] Cambridge, MA: Harvard University Press. Available at: https://books.google.co.uk/books/about/Creating_Public_Value.html?id=Hm9uKVj0qDYC&redir_esc=y.
- Moore, M. and Khagram, S. (2004). On creating public value: what business might learn from government about strategic man-

agement. In: *Corporate social responsibility initiative. Working Paper*. [online] Available at: <https://scholar.harvard.edu/mark-moore/publications/creating-public-value>.

Mousmouti, M. (2022). *Discussion around foresight-based policy analysis*. Interview conducted on June 17th, 2022, in Westminster Foundation for Democracy's (WFD) offices in London.

Newton, A. and Elliott, M. (2016). A typology of stakeholders and guidelines for engagement in transdisciplinary, participatory processes. *Frontiers in Marine Science*, 3(1). doi:10.3389/fmars.2016.00230.

OECD (2019a). *Indicators of regulatory policy and governance*. Europe 2019. Finland. [online] Paris: OECD. Available at: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-finland.pdf>.

OECD (2019b). *Strategic foresight for better policies: building effective governance in the face of uncertain futures*. [online] Paris: Centre for Educational Research and Innovation, OECD. Available at: <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf>.

Parliamentary Counsel Office (2020). *Public Service Act 2020*. [online] Parliamentary Counsel Office, New Zealand Legislation. Available at: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0040/latest/LMS106159.html>.

Parliamentary Office of Science and Technology (2009). *Postnote – futures and foresight*. [online] London: Parliamentary Office of Science and Technology. Available at: <https://research->

briefings.files.parliament.uk/documents/POST-PN-332/POST-PN-332.pdf.

Pęciak, R. (2016). Megatrends and their implications in the globalised world. *Horyzonty Polityki*, [online] 7(21), pp.167–184. Available at: <https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-issn-2353-950X-year-2016-volume-7-issue-21-article-902/c/902-980.pdf>.

Prime Minister's Office (2013). *Government report on the future: well-being through sustainable growth*. [online] Helsinki: Prime Minister's Office Publications. Available at: https://vm.fi/documents/10616/1093242/J2013_Government+Report+on+the+Future.pdf/7311d729-3a25-44a3-b2af-1223ed14ead4/J2013_Government+Report+on+the+Future.pdf?version=1.0&t=1421654618000.

Prime Minister's Office (2017). *Government report on the future, part 1: a shared understanding of the transformation of work*. [online] Helsinki: Prime Minister's Office Publications. Available at: <https://valtioneuvosto.fi/en/-/10616/hallituksen-tulevaisuusselonteon-1-osa-jaettu-yymmarrys-tyon-murroksesta>.

Prime Minister's Office (2019). *Finnish Council of Regulatory Impact Analysis: annual review 2019*. [online] Helsinki: Prime Minister's Office Publications. Available at: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162166>.

Prime Minister's Office (n.d.). *The ministries' joint foresight activities*. [online] Prime Minister's Office. Available at: <https://vnk.fi/en/foresight/ministries-joint-foresight-activities>.

- Radavoi, C. and Rayman-Bacchus, L. (2021). The need for durable institutions for future generations: Mobilising the Citizenry. *Futures*, 132, p.102820. doi:10.1016/j.futures.2021.102820.
- Repucci, S. and Slipowitz, A. (2021). *Democracy under siege*. [online] Freedom House. Available at: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021_World_02252021_FINAL-web-upload.pdf.
- Ringland, G. (2010). The role of scenarios in strategic foresight. *Technological Forecasting and Social Change*, 77(9), pp.1493–1498. doi:10.1016/j.techfore.2010.06.010.
- Scharpf, F. (1970). *Demokratietheorie zwischen utopie und anpassung*. [online] Konstanz: Universitätsverlag Konstanz. Available at: <https://kops.uni-konstanz.de/handle/123456789/34455?locale-attribute=en>.
- Slaughter, R. (1997). Developing and applying strategic foresight. *ABN Report*, [online] 5(10), pp.13–27. Available at: https://www.ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/2002slaughter_Strategic_Foresight.pdf.
- SOIF (2021). *Features of effective systemic foresight in governments around the world*. [online] London: Government Office for Science, School of International Futures (SOIF). Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/985279/effective-systemic-foresight-governments-report.pdf.

- Stokols, D. (2006). Toward a science of transdisciplinary action research. *American Journal of Community Psychology*, 38(1), pp.79–93. doi:10.1007/s10464-006-9060-5.
- Sutherland, W. and Woodroof, H. (2009). The need for environmental horizon scanning. *Trends in Ecology & Evolution*, 24(10), pp.523–527. doi:10.1016/j.tree.2009.04.008.
- Thompson, D. (2010). Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 13(1), pp.17–37. doi:10.1080/13698230903326232.
- Timeout-Foundation (n.d.). *Timeout*. [online] Timeout-Foundation. Available at: <https://www.timeoutdialogue.fi/>.
- Tõnurist, P. and Hanson, A. (2020). *Anticipatory innovation governance — Shaping the future through proactive policy making*. [online] Paris: OECD. Available at: <https://doi.org/10.1787/cce14d80-en>.
- Tremmel, J. (2015). Parliaments and future generations: the four-power-model. In: D. Birnbacher and M. Thorseth, eds., *The politics of sustainability: Philosophical Perspectives*. [online] London: Routledge. Available at: <https://doi.org/10.4324/9781315721200>.
- Tversky, A. and Kahneman, D. (1973). Availability: a heuristic for judging frequency and probability. *Cognitive Psychology*, 5(2), pp.207–232. doi:10.1016/0010-0285(73)90033-9.

- UK Government (2020). *Futures Procurement Framework*. [online] UK Government. Available at: <https://www.gov.uk/guidance/futures-procurement-framework>.
- UK Parliament (2001). *The government's response to the House of Commons select Committee on Science and Technology's Sixth Report: Are We Realising Our Potential?* [online] London: UK Parliament. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmsctech/361/36104.htm>.
- UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2018). *Foresight manual: empowered futures for the 2030 agenda*. [online] Singapore: Global Centre for Public Service Excellence. Available at: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP_ForesightManual_2018.pdf.
- Van Dorsser, C., Walker, W., Taneja, P. and Marchau, V. (2018). Improving the link between the futures field and policymaking. *Futures*, 104, pp.75–84. doi:10.1016/j.futures.2018.05.004.
- Vanhuyse, P. (2014). *Intergenerational justice and public policy in Europe*. [online] *Social Science Research Network*. European Social Observatory (OSE) Paper Series, Opinion Paper, 16. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2416916>.
- Voros, J. (2003). A generic foresight process framework. *Foresight*, 5(3), pp.10–21. doi:10.1108/14636680310698379.
- Wilson, S. (2016). *Scotland's Future forum: a guide and legacy report for the 2011–2016 parliamentary session*. Edinburgh: Scotland's Future Forum.

ДОДАТОК 2: ПРО АВТОРА

Дуглас Торкелл здобуває ступінь бакалавра у галузі політології та міжнародних відносин в Університетському коледжі Лондона (UCL), де він також працює науковим співробітником під керівництвом доктора Джулі Норман. Пан Торкелл викладає політологію та міжнародні відносини в Університетському коледжі Лондона (UCL) та є співголовою Центру американської політики (CUSP).

Він підготував цей аналітичний огляд, працюючи стажером-дослідником у Технічному консультативному відділі (TAU) WFD у період з червня по серпень 2022 року. Пан Торкелл також є автором статті «Цифровізація участі у демократичному процесі: орієнтований на людину підхід до цифрової демократії», що була написана під час його співпраці з WFD.

