

# СТРАТЕГИЧЕСКО ПРОГНОЗИРАНЕ

**НАЙ-ДОБРИТЕ ПОДХОДИ И ПРАКТИКИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ  
И СВЕТА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА РАЗВИТИЕТО МУ В БЪЛГАРИЯ**



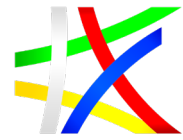
**София, 2023 г.**



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Аналитичен документ

## СТРАТЕГИЧЕСКО ПРОГНОЗИРАНЕ - НАЙ-ДОБРИТЕ ПОДХОДИ И ПРАКТИКИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И СВЕТА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА РАЗВИТИЕТО МУ В БЪЛГАРИЯ

Автор: **Драгомир Константинов**

Консултант: **Радослав Миланов**

Анализът се подготви със съдействие на служители от Института по публична администрация: Елена Димкина и Валерия Атанасова.

ISBN 978-619-7262-45-2

© Институт по публична администрация, 2023



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## Abstract

This report contains a systematized set of information and guidelines on the international practices of the so-called „strategic foresight“ approach. It refers to a large number of sources, including methodological guidelines, organizational analyses, and reports on implemented initiatives with the application of this approach within a large number of international organizations, foreign national administrations, non-governmental organizations and independent analytical centers. The report review some of the key elements of the approach and its specific advantages, as well as its general purpose in the context of the governance strategic planning process. Also a number of specific application case studies are included, using various instruments from the existing strategic foresight toolkit, as well as the related institutional arrangement options to choose among for their implementation. On the basis of the above, the report consists a proposal for the organization of systematic national activities for strategic foresight in Bulgaria.

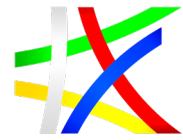
Keywords: strategic foresight, Bulgaria, international practices, tools, applications.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

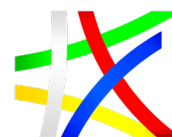
За автора: Драгомир Константинов е техник по ядрена електроника (ТМЕТ - Плевен) и магистър по макроикономика (УНСС – София). Дългогодишен експерт по програмиране, разработване, оценка и изпълнение на европейски програми (от 1998 г.). Сертифициран обучител и модератор за интегрирано местно развитие. Координатор на националното европейско програмиране в Агенцията за икономически анализи и прогнози (от 2002 г.). Консултант, застъпник, анализатор, участник и ръководител проекти, оценител на програми и проекти (от 2008 г.). Изобретател, предприемач (от 2018 г.). Автор на публикации и лектор за кохезионна и регионална политика, управление на крайбрежните зони, перспективи за бизнес и териториално развитие, практики за устойчиво развитие, зелени работни места, иновации в контекста на Зелената сделка.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## Table of Contents

1. Резюме .....	3
2. Въведение в стратегическото прогнозиране: определение, подходи, инструменти .....	6
2.1. Предназначение на дейностите за стратегическо прогнозиране .....	6
2.2. Потенциални ограничения .....	7
2.3. Място в стратегическия процес .....	9
2.4. Потенциални области на приложение .....	12
3. Казуси за национални и международни практики за стратегическо прогнозиране .....	16
3.1. ОИСР .....	16
3.2. СЗО .....	17
3.3. ЕП и ЕК .....	19
3.4. СИФ .....	21
3.5. ПРООН .....	22
3.6. ЦУР .....	24
3.7. Казуси за стратегическо прогнозиране в развиващи се държави .....	26
3.8. Япония .....	30
3.9. САЩ .....	32
3.10. Финландия .....	35
3.11. Сингапур .....	38
3.12. Франция .....	43
3.13. Германия .....	44
3.14. Великобритания .....	45
3.15. Холандия .....	47
3.16. Република Корея .....	48
4. Инструменти за стратегическо прогнозиране .....	52
4.1. Обзор на приложимите инструменти .....	52
4.2. Конкретни и специфични инструменти, приложими при различни видове стратегическо прогнозиране .....	66
5. Алтернативи за административна и процедурна организация на дейностите за стратегическо прогнозиране .....	70
5.1. Централизиран или децентрализиран дейности .....	70
5.2. Вътрешно-ведомствени или партньорски анализи .....	71
5.3. Административен капацитет или външна експертиза .....	72
5.4. Специализация срещу обща компетентност .....	74
5.5. Целеви, многоетапни или регулярни анализи .....	75
6. Отношение на представители на държавната администрация .....	77
6.1. Резултати от проведени интервюта .....	77
6.2. Поставени акценти и препоръки .....	78
7. Предложение за национална административна уредба .....	81
7.1. Национално изпълнително и координационно звено за стратегическо прогнозиране .....	82
7.2. Механизъм за информационно обезпечаване .....	84
7.3. Механизъм за консултации и сътрудничество .....	85
7.4. Механизми за участие и принос в процеси на стратегическо планиране .....	85



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

7.5. Обратна връзка с последваща оценка на приноса от проведените анализи за стратегическо прогнозиране .....	87
7.6. Приоритетни теми за стратегическо прогнозиране в България .....	87
7.7. Приоритетни инструменти за национално стратегическо прогнозиране .....	89
7.8. Изграждане на специализиран и децентрализиран капацитет за стратегическо прогнозиране .....	90
8. Приложения .....	92
Приложение 1. Използвана литература.....	92
Приложение 2. Списък на съкращенията.....	94
Приложение 3. Подходи за осъществяване на стратегическо прогнозиране в контекста на политиките на ОИСР.....	98
Приложение 4 – Насоки за стратегическо прогнозиране на СЗО.....	101
Приложение 5. Подход на 11-ото проучване за стратегическо прогнозиране в Япония.....	107
Приложение 6. Допълнителни инструменти за изграждане на визии и сценарии в контекста на изследванията за стратегическо прогнозиране.....	115
Приложение 7. Метод за научно-технологични прогнози в 10 стъпки .....	125
Приложение 8. Сканиране на хоризонта за идентифициране на приоритетни технологии в глобалното здравеопазване.....	131
Приложение 9. Стратегическо прогнозиране в националното здравеопазване на САЩ.....	135
Приложение 10. Националният институт за безопасност и здраве при работа проучва бъдещето на заетостта в САЩ .....	137
Приложение 11. Превод на бележките по използваните фигури .....	139



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## Стратегическо прогнозиране Най-добри подходи и практики от Европейския съюз и света, и предложения за развитието му в България

### 1. Резюме

Настоящият доклад съдържа систематизиран набор от информации и насоки, представящи европейския и световен опит по прилагането на подхода на така нареченото “стратегическо прогнозиране” (“strategic foresight”), с оглед на създаването на организация и поставяне на началото на систематичното му прилагане в България. С оглед на това, докладът се позовава на голям брой източници, които включват методически насоки, организационни анализи, и доклади за осъществени инициативи с прилагането на този подход в рамките на голям брой международни организации, чуждестранни национални администрации, неправителствени организации и независими аналитични центрове.

Според методическите насоки на Комитета от експерти в публичната администрация (КЕПА)<sup>1</sup> към ООН, стратегическото прогнозиране е организиран, систематичен начин за “гледане” отвъд очакваното, и за ангажиране с процеси, за които са характерни високи нива на несигурност и повишена сложност. Това е от решаващо значение за ефективното възникващо стратегическо планиране в нестабилни и бързо променящи се ситуации, и е от съществено значение за преодоляване на ограниченията, характерни за линейните подходи за решаване на проблеми. Методите за прогнозиране могат да се използват на всички етапи от циклите на политика и планиране по редица начини за справяне с различни видове резултати от политиката. Подходът, базиран на прогнозиране, гарантира, че стратегическите политики и планове, като национални стратегии, визии на регионално ниво, планове за местно развитие или рамки за сътрудничество за развитие, са разработени, за да се гарантира по-справедливо бъдеще и да се включат различни гласове и перспективи.

Вместо да се опитва да предостави решения за настоящите предизвикателства, стратегическото прогнозиране насърчава вземащите решения да проучат вероятния характер на бъдещите предизвикателства. Създателите на политики по правило предпочитат да проектират чрез екстраполация от минали тенденции, вместо да си представят възможното бъдеще, а подходите за стратегическо планиране често неправилно приемат, че бъдещето ще бъде поетапно повторение на миналото или настоящето. Подходът за стратегическо прогнозиране започва с изследване на бъдещи тенденции, обикновено надхвърлящи хоризонта на планиране, преди да се разгледат последиците за настоящето.

За да представи по-пълно подхода на стратегическо прогнозиране, настоящият доклад включва седем части и приложения към тях. В следващата част 2 се представят основните елементи на подхода и неговите специфични предимства. Също така са представени и общото предназначение на подхода в контекста на стратегическото планиране, и мястото му в хода на стратегическия процес, както и някои негови потенциални ограничения, и основните тематични области, в които традиционно той се прилага.

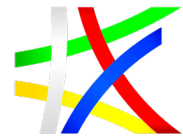
<sup>1</sup><https://publicadministration.un.org/en/Intergovernmental-Support/Committee-of-Experts-on-Public-Administration>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

В част 3 са представени набор от осъществени казуси за практическото прилагане на подхода. Една група на такива инициативи се осъществява от различни международни организации, от които в доклада са разгледани ОИСР, СЗО, ЕП и ЕК, СИФ и ПРООН. Следваща област на прилагане на подхода е тази на някои глобални международни инициативи, изпълнявани в партньорство от голям брой различни държави, като примерът в тази област, включен в доклада, е този за Целите за развитие на ООН. И трета група казуси, които са разгледани, са тези за националното прилагане на подхода в набор от държави с различна степен на социално-икономическо развитие, от които са включени казусите на Япония, Република Корея, Сингапур, САЩ, Финландия, Франция, Германия, Великобритания и Холандия, както и четири краткосрочни инициативи за стратегическо прогнозиране, проведени в Руанда, Кабо Верде, Мавриций и Лесото.

В част 4 са разгледани някои набори от инструменти, използвани при прилагането на подхода за стратегическо прогнозиране. Като основни инструменти са представени сканирането на хоризонта, планирането на сценарии, анализът на въздействията от тенденции, колелото на формите на бъдещето, методът “Делфи”, причинно-следственият многослоен анализ, анализ на кръстосаните въздействия, морфологичният анализ, и разработването на модели, симулации и игрови подходи. В допълнение са представени и някои по-специализирани инструменти за стратегическо прогнозиране, сред които макроикономическото прогнозиране, прогнозиране за научно и технологично развитие, както и прогнозиране за заболявания и технологии в здравеопазването, и прогнозиране в сферата на заетостта.

В част 5 са разгледани някои алтернативи за институционализирането и административната организация на методически дейности за стратегическо прогнозиране, между които прилагашите подхода организации могат да направят своите специфични избори. Тези алтернативи включват възприемане на централизирана или децентрализирана организация, изграждането на вътрешен административен капацитет или разчитането на външни подизпълнители, необходимостта от комбинирането на специализация в областта на стратегическо прогнозиране с различни общо-административни компетентности, и възможностите за избор между провеждането на цели, много-етапни или продължителни (регулярни) анализи за стратегическо прогнозиране.

Част 6 представя информацията, получени от проведеното проучване сред представители на български администрации и организации, по отношение на тяхната запознатост, потребности, опит, капацитет и интереси в областта на подходите за стратегическо прогнозиране.

И част 7 представя предложение за организацията на национални дейности за стратегическо прогнозиране в България, на базата на експертна оценка на предходните информации и констатации.

Докладът съдържа също набор от приложения, изясняващи и представящи допълнителна информация по темите на предходните части, както и наборът от използвана литература и списък на съкращенията. В допълнение, други приложения съдържат разширени информации за подходите и инструментите на стратегическо прогнозиране, намиращи приложение в ОИСР, СЗО, Япония, научно-технологичните прогнози, идентифицирането на приоритетни технологии в глобалното здравеопазване, и прогнози на пазара на труда.

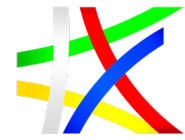




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## **2. Въведение в стратегическото прогнозиране: определение, подходи, инструменти**

### **2.1. Предназначение на дейностите за стратегическо прогнозиране**

„Стратегическо прогнозиране“ (strategic foresight) е общият термин за методите за стратегическо планиране, формулиране на политики, проектиране, оценяване и осъществяване на решения, които не предвиждат или прогнозират бъдещето, а работят с алтернативни сценарии за бъдещи развития. Той може да бъде дефиниран като „систематичен процес на събиране на информация за бъдещето и изграждане на средносрочна до дългосрочна визия, насочен към активизиране на настоящи решения и мобилизиране на съвместни действия“. Това дава възможност на лицата, вземащи решения и планиращи политики, да използват нови начини за мислене, взаимодействие и изпълнение на стратегически планове, които са съвместими с разгръщащото се бъдеще, в различни негови варианти.

Дейността за стратегическо прогнозиране включва набор от дейности, свързани с осигуряването на познания за възможните бъдещи събития. Това знание не се отнася за бъдещето по принцип, нито за някакво реално бъдеще, а по-скоро „произведеното знание за ограничен брой специфични бъдещи възможности“. Резултатът от стратегически прогнози често включва създаването на сценарии за бъдещето, които могат да бъдат анализирани за тяхната вероятност и потенциално въздействие. Някои инструменти, които се прилагат често, са „анализ на въздействието на тенденции“, „сканиране на хоризонта“ или методът „Делфи“. <sup>2</sup>

Използването на стратегическо прогнозиране като неразделна част от стратегическото планиране за държавно управление дава възможност на правителствата да:

- Правят гъвкави стратегически избори, за да оформят желаното бъдеще (изграждане на визия);
- Изграждат готовност за възможни алтернативни бъдещи ситуации (управление на риска, изграждане на устойчивост); както и да
- Създават готови за бъдещето и бдителни организации, които могат да се адаптират спрямо актуалното развитие на това бъдеще (прогнозиране, осъзнаване, умения и способности). <sup>3</sup>

В този контекст, стратегическото прогнозиране не осигурява предсказване на бъдещето, нито е инструмент за осигуряване на спекулативни въображаеми сценарии в свободна форма. Това е структуриран подход за осмисляне на бъдещите предизвикателства и за информиране при вземането на решения и определянето на приоритети, при който се отчита дългосрочния контекст в хода на вземане на краткосрочни и средносрочни решения. Стратегическото прогнозиране също така дава стимул за критична оценка на осъществяваните текущи допускания и на обстоятелствата, което приемаме за даденост в контекста на настъпващите промени.

<sup>2</sup>Foresight in governments – practices and trends around the world, Iana Dreyer and Gerald Stang, Yearbook of European Security 2013, стр. 1 (7)

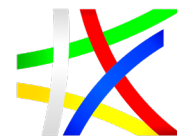
<sup>3</sup>Strategic planning and foresight. CEPA strategy guidance note. UNDP, February 2021, стр. 4



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Може да се каже, че стратегическото прогнозиране фокусира вниманието ни върху промяната и нейното въздействие във времето. То помага да мислим критично и системно за промяната и нейните последици, по отношение както на евентуални възникващи рискове, така и на евентуални възникващи възможности. Помага за намаляване на “слепите точки” по отношение на потенциални промени и въздействия. Разширява усещането ни за положителния потенциал на бъдещето; помага да разберем колко повече можем да искаме от бъдещето, като си поставяме цели и си представяме по-добро бъдеще.

Социалната промяна, технологичният и научен напредък и иновациите се характеризират със сложни, динамични взаимодействия, случайност и присъща непредсказуемост. Стратегическото прогнозиране се основава на систематично проучване на развитията, свързани с нашите роли и функции, които е вероятно да доведат до най-големите здравни, социални и икономически ползи в бъдеще. Ограниченията на знанието изискват непрекъсната преоценка на наличните опции и правените стратегически избори. В този контекст, стратегическото прогнозиране ни позволява да реагираме по-бързо и прецизно на предстоящи промени, които променят нашите предположения и настоящи начини на работа.<sup>4</sup>

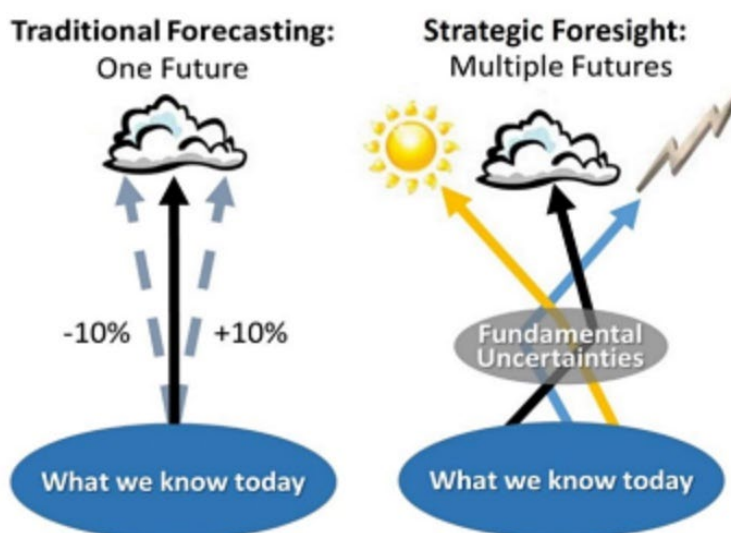


Figure 1: Traditional forecasting contrasted with strategic foresight. (Source: Adapted from Weeks et al. 2011)

Фигура 1. Разлики между стратегическото прогнозиране и традиционното прогнозиране<sup>5</sup>

## 2.2. Потенциални ограничения

Във връзка с неговия контекст, в процеса на стратегическо прогнозиране има редица ограничения. Когато мислим за бъдещето, ние си представяме какво може да се случи според нашия опит и преценки. Въображаемото бъдеще е спекулативно и се формира от нашите ценности, предположения, възгледи за света, познания, пристрастия и несигурност.

<sup>4</sup>Foresight approaches in global public health. A practical guide for WHO staff. WHO, 2022, ISBN 978-92-4-004839-3, стр. xi

<sup>5</sup>Strategic foresight in forestry: How Canada and the United States use a neglected tool to build a green, healthy and resilient future. XV World Forestry Congress, 2–6 May 2022, COEX, SEOUL Стр. 2, фиг. 1.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

За да смекчи въздействието на тези ограничения, стратегическото прогнозиране предоставя рамка за систематично проучване на бъдещи сценарии. За стабилна, отговорна основа за планиране, ние трябва да признаем и да обърнем внимание на несигурностите и пристрастията, които влияят на нашите преценки. Чувствата и интуицията, или когнитивните пристрастия, са мисловни преки пътища, необходими за ефективна обработка и интерпретация на информация. Често тези преки пътища водят до систематични грешки, които могат значително да изкривят решенията и преценките. Много пристрастия са добре известни, като например „групово мислене“, при което желанието за групова хармония потиска изразяването на несъгласие и води до лоши решения, или „пристрастие за потвърждение“, при което човек приветства информация, която потвърждава неговите предубеждения, и отхвърля информация, която не го прави. По-долу са посочени някои основни примери за такива мисловни пристрастия.

#### Оптимистично пристрастие:

- Склонност към подценяване на негативните и надценяване на положителните последици.
- Прекомерна увереност в способността на човек да предвиди всички възможни бъдещи режими.

#### Чувствителност към представяне:

- Възприятие, оформено от това как нещо се изразява по отношение на печалби или загуби.
- Избори, повлияни от това как са разделени резултатите.

#### Евристика (ментални преки пътища):

- Достъпност: информацията, която е по-достъпна, се ползва по-лесно и изкривява преценката.
- Представителност: подобни събития или неща, групирани въз основа на предубеждения.
- Закрепване: отправните точки влияят върху крайните резултати.

#### Групово отклонение:

- Консенсусните групи преувеличават първоначалния оптимизъм или предпазливост и увеличават доверието в мнението.
- Дисонантните (не-консенсусни) групи могат да бъдат по-точни в своите преценки.

Признаването на пристрастия ни позволява да обърнем внимание на ценностите, преценките и предположенията, присъщи на всеки сценарий. Въвеждането на различни гледни точки гарантира безпристрастно изследване на различни алтернативни сценарии. Вместо да се опитваме да сведем нашия модел на бъдещето до едно-единствено, окончателно предсказание, една добавена стойност на прогнозирането е въвеждането на алтернативни перспективи, които осветяват набор от опции. Множествените и условните подходи не могат да преодолеят несигурността, психологическите предразположения или груповата динамика; въпреки това, изричното признаване на влияния, допускания и пристрастия може да направи оценката на опциите и бъдещите насоки по-прецизна, стабилна и отговорна.<sup>6</sup>

<sup>6</sup>Foresight approaches in global public health. A practical guide for WHO staff. WHO, 2022, стр. 4



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

### 2.3. Място в стратегическия процес

Въпреки че понятията перспектива и стратегия са тясно свързани, те остават отделни единици и е необходимо да се прави разлика между: 1) фазата на очакване: с други думи, изследване на възможни и желани промени, и 2) фазата на проактивност. С други думи, перспективата позволява разработването и оценката на възможните стратегически избори, така че да бъдем подготвени за очаквани промени (предварителна активност), докато чрез стратегията се стремим да провокираме желани промени (проактивност).

Разделението между проучване и подготовка за проактивен курс на действие предполага следните пет въпроса: (Q1), „Какво може да се случи?“ (сценарии); (Q2), „Какво мога да направя?“ (стратегически опции); (Q3), „Какво ще направя?“ (стратегически решения); (Q4), „Как ще го направя?“ (действия и оперативни планове); и основен предварителен въпрос (Q0), „Кой съм аз?“ Предварителният въпрос (Q0) е отправната точка на стратегическия подход на Марк Жигет (1998). Той не се различава от предупреждението, изписано над входа на храма на Аполон в Делфи, „Gnothi seauton“ или „Познай себе си“ и принуждава човек или организация да обмисли своите силни и слаби страни, преди да започне някакъв стратегически процес.

Само стратегическото прогнозиране има отношение към (Q1) „Какво може да се случи?“. В момента, в който една организация започне да пита (Q2) какво мога да направя?, запитването преминава в стратегическата сфера. След като тези въпроси бъдат повдигнати, стратегическото проучване продължава с още два въпроса; (Q3) „Какво ще направя?“ и (Q4) „Как ще го направя?“. Връзката между стратегическото прогнозиране и стратегията се случва между (Q2) и (Q3).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Strategic foresight – La Prospective. Use and Misuse of Scenario Building. Michel Godet et all. Cahiers du Lipsor, Research Working Paper 10, p. 24



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД

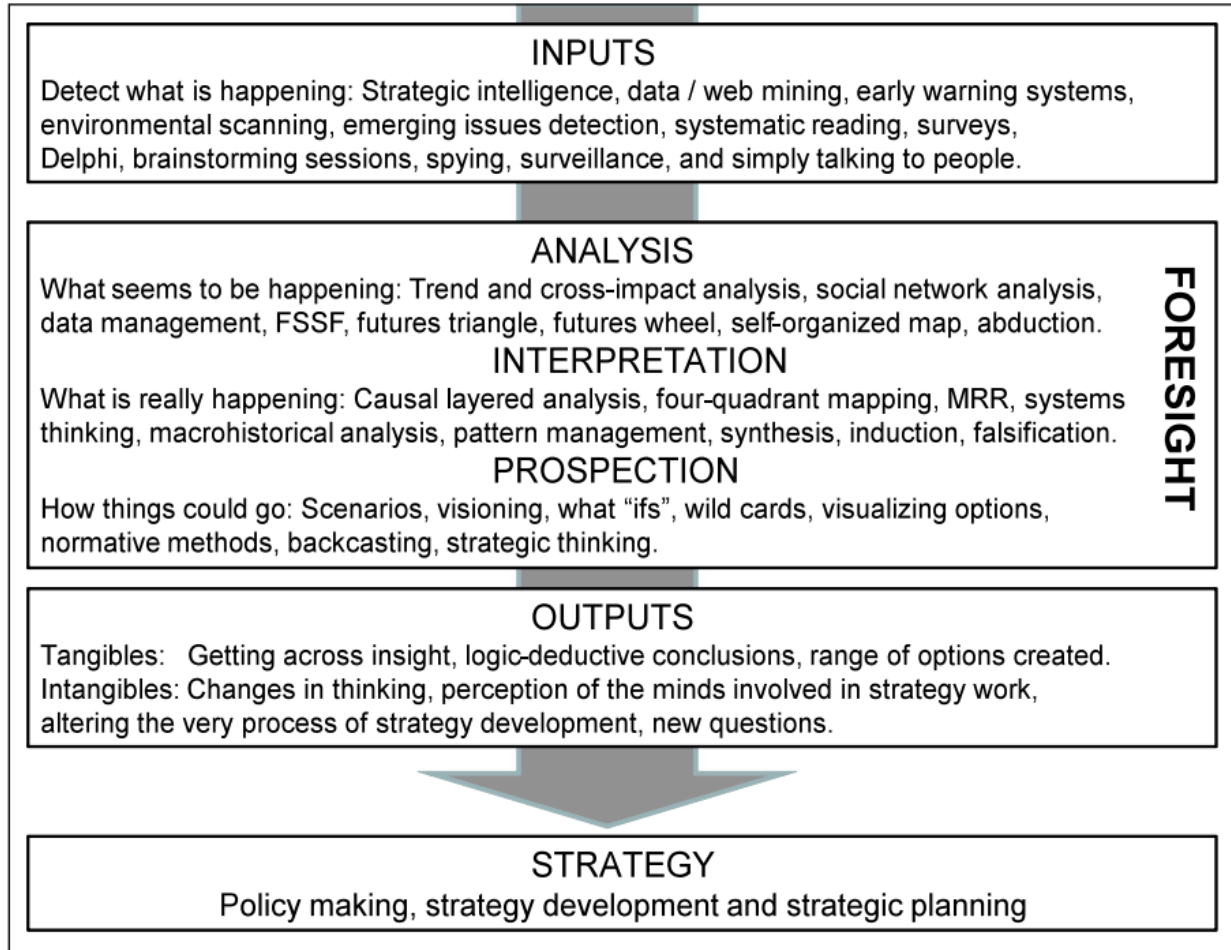


ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

FIGURE 2  
**Strategic foresight process<sup>19</sup>**



Фигура 2. Процесът на стратегическо прогнозиране <sup>8</sup>

<sup>8</sup>Practicing Strategic Foresight in Government: Cases of Finland, Singapore and European Union, Tuomo Kuosa. RSIS Monograph N19, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, ISBN 978-981-08-8860-2, 2011, стр. 22, фиг. 2.

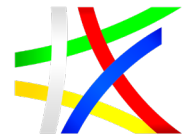




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

### *Каре 1. Пълноценно отчитане на националния контекст за развитие*

В контекста на националните политики за социално-икономическо развитие, отговорът на горния предварителен въпрос (Q0) следва да представи задълбочено отчитане на националния контекст за такова развитие, което да позволи подготовката и изпълнението на адекватни и ефективни национални политики. Един екстреман случай в тази посока се отнася до положението и предизвикателствата пред Финландия от периода преди 1939 г. до наши дни, и начина, по който страната ги разрешава. Ето една част от тези предизвикателства към 1945 г.:

“...Разходите по репарациите към Съветския съюз представлявали тежко бреме за все още до голяма степен селскостопанската, неиндустриализирана финландска икономика. Войната била унищожила финландската инфраструктура - фермите били запуснати, производствените мощности били в неизправност, две трети от корабния флот бил унищожен, а камионите били износени, без резервни части, и принудени да горят дърва вместо бензин. Стогици хиляди изселени карелци, финландски инвалиди, сираци и вдовици имали нужда от жилища, пари и емоционална подкрепа. Десетки хиляди финландски деца, които през войната били евакуирани в Швеция, били травмирани, забравили финския си език, и почти забравили родителите си през годините на изгнание”.

В това състояние, дълга поредица финландски правителства и финландското общество като цяло проявяват забележително здравомислие, единомислие, приемственост и последователност, в следване на следната икономическа политика: “Финландия като малка страна трябвало да осъзнае реалността: 6 млн. финландци никога няма да развият икономическите предимства на мащаба, на който се радват 90 млн. германци или 330 млн. американци. Финландия никога няма да преуспее в икономически сфери, които разчитат на нисък стандарт на живот, и произтичащата от това възможност за ниско заплащане на работниците. Според световните стандарти Финландия винаги ще има твърде малко работници, които винаги ще очакват високи заплати. Следователно Финландия трябва да използва изцяло наличната си работна сила и да развива отрасли, носещи високи печалби. За да използва производително цялото си население, финландската образователна система се стреми да образова добре всеки... Финландските учители [в средни училища] преминават силно конкурентен подбор, набират се сред най-добрите средношколци и студенти, радват се на висок статут, добре платени са, всички те имат магистърска или докторска степен и разполагат с много самостоятелност как да преподават.

В резултат на това финландските ученици се нареждат по върховете или в близост в световните класации по грамотност, математика, и способност за решаване на задачи. Финландия извлича и най-доброто от своите жени... Финландия има най-високия процент инженери в населението си. Тя е световен лидер в технологиите. Износът ѝ съставлява почти половината от БВП, а главните ѝ износни стоки са високотехнологични - тежки машини и промишлени стоки - а не дървесина и горски продукти, както е било преди втората световна война. Финландските частни и държавни инвестиции в изследвания и разработки се равняват на 3.5% от БВП ... близо до най-високия в света. Резултатът от тази отлична образователна система и големите инвестиции в изследвания и разработки е, че в рамките на едва половин век Финландия се е превърнала от бедна страна в една от най-богатите в света. Средният ѝ доход на глава от населението сега се равнява на този на Франция, Германия и Великобритания, като всяка от тях има население, десет пъти по-голямо от финландското, и е била богата от дълго време.”

9

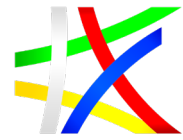
<sup>9</sup>, “Катаклизъм. Преломни моменти за държавите в криза.”, Даймънд, Джаред, 2019, “Изток-Запад” ISBN 978-619-01-0492-6, стр. 88, 93.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## 2.4. Потенциални области на приложение

Хронологично, първата тематична област за провеждането на систематични дейности за стратегическо прогнозиране е тази за международната сигурност, в периода след Втората световна война и в процеса на ескалация на Студената война. В хода на развитие на обществените и международни отношения този подход намира приложение и във връзка с редица други въпроси. В същото време, важноста за стратегическото прогнозиране в сферата на сигурността остава актуална и до момента. Този интерес към предвижданията, свързани със сигурността, може да се разглежда като свързан с променящите се възприятия за потенциални заплахи, на които правителствата трябва да отговорят. Бързият възход на Китай, например, отново фокусира умовете върху геополитическия баланс на силите и води до нови инициативи за военно-центрирани дългосрочни стратегически изследвания. Едновременното нарастване на възприеманите заплахи от терористи и провалени държави също води до прогностична работа по въпроси на сигурността извън армията. Скорешният конфликт в Украйна съществено допринася към важноста на сигурността, едновременно във връзка с военната и с не-военната сфера. Разграничават се три измерения на „стратегическите изследвания“ за сигурността: военна наука, която се занимава с технически въпроси и тактика; стратегически проучвания, които се занимават с взаимодействието на „политически цели и военни средства при социални, икономически и други ограничения“; и проучвания на сигурността в общ смисъл, които са „потенциално безгранични“ и засягат „всичко, което има отношение към безопасността на една държава“. Днес практически всяко измерение на човешкия живот може да се счита, че засяга сигурността на една държава.<sup>10</sup>

Доминирането на установените системи за ръководени от правителството, фокусирани върху военните дейности прогнози е оспорвано през 60-те и 70-те години на миналия век от така наречените „футуролози“. Един от тези критици е авторът на термина „футурология“ през 40-те години на миналия век, роденият в Украйна Осип Флехтхайм. За Флехтхайм и общността на футуролозите от онази епоха футурологията не е наука за прогнозиране и инструмент за рационална политика, а средство за размисъл върху настоящето въз основа на утопични идеали, като например подобряването на състоянието на човечеството. Проблемите на развитието и социалните, политическите и екологичните предизвикателства са приоритет в работата им.

Техните теми са прогресивно интегрирани в правителствените дейности за прогнозиране, тъй като през последвалия период отговорността на правителствата по социалните въпроси – осигуряване срещу безработица, разширяване на системите за обществено здравеопазване, развитие на обществени пенсионни системи – нарасна значително. От 90-те години на миналия век нарастващото недо-финансиране за разширяване на функциите на социалните държави в развития свят е основен двигател на работата по прогнозиране, която се разглежда като допринасяща за разработването на целенасочени и икономически ефективни политики.

С петролния шок от 1973 г. и последвалото десетилетие на икономическа стагнация, както утвърдените, така и независимите експерти по прогнозиране възприемат по-мрачна перспектива. Сигурността на енергийните доставки и повтарящата се тема за недостига на

<sup>10</sup>Foresight in governments – practices and trends around the world, Iana Dreyer and Gerald Stang, Yearbook of European Security 2013, стр. 10 (16)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

природни ресурси стават обща характеристика на дългосрочното предвиждане и прогнозиране. По-наскоро правителствата се фокусират върху теми, свързани с водата и храната, и потенциала за конфликти, произтичащи от предизвикателствата на недостига (така наричаните „войни за ресурси“).

Десетилетието на стагнация и високите цени на петрола също довеждат до появата на екологично „футурологично“ движение, започвайки с Римския клуб и неговия доклад за границите на растежа от 1972 г. Влошаването на околната среда и изчерпването на ресурсите оттогава се превръщат в повтаряща се тема в дейностите по прогнозиране, както от правителствата, така и от групите, оспорващи установените политики. Прогнозирането на климата, например, става силно институционализирано със създаването на Междуправителствения панел по изменение на климата (IPCC) през 1988 г. Все повече се обръща внимание и на други дългосрочни въпроси, свързани с устойчив растеж, демографски тенденции, интеграция на пазара на труда, демокрация, равенство и социално сближаване.<sup>11</sup>

От 90-те години на миналия век науката и технологиите са друга основна област на правителствено стратегическо прогнозиране в глобален план. Това е най-честата област на фокус за дейности за прогнозиране в Европа, и конкретно е в основата на дейностите на ЕС за прогнозиране. Множество отделни държави-членки също имат силен фокус върху науката и технологиите, например в Германия, която в началото на 1990 г. черпи опит от японските прогнозни подходи, за да проектира своите политики в областта на науката и технологиите, и да формулира по-добре своите политики за изследвания и иновации. Подобен подход беше възприет от Швеция по време на периода на икономически реформи през 90-те години. Научно-технологичното прогнозиране също се разпространява в нововъзникващите пазари по целия свят.

Научно-технологичното прогнозиране продължава да се развива през последните години. Това се вижда ясно например в програмата за прогнозиране на Обединеното кралство, която се измества от тесен научно-технологичен прогнозен фокус към преследване на дейности, които включват разбиране на социалния контекст, в който ще се случат научно-технологичните промени. Целта на тази дейност е да се помогне да се изясни как социално-икономическата обстановка ще повлияе върху използването и уместността на прогнозираните промени в науката и технологиите. Вместо да се фокусират единствено върху напредъка в селскостопанските биотехнологии, например, те са по-склонни да изучават хранителната сигурност и как тя ще бъде повлияна от промените в технологиите. Подобно отчитане на социалния контекст беше възприето и от установени японски и корейски програми за технологично прогнозиране (NISTEP, KISTEP), които се стремят да интегрират по-добре своята работа в по-широките национални усилия за планиране.

---

<sup>11</sup>Foresight in governments – practices and trends around the world, Iana Dreyer and Gerald Stang, Yearbook of European Security 2013, стр. 9 (15)

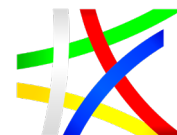




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД

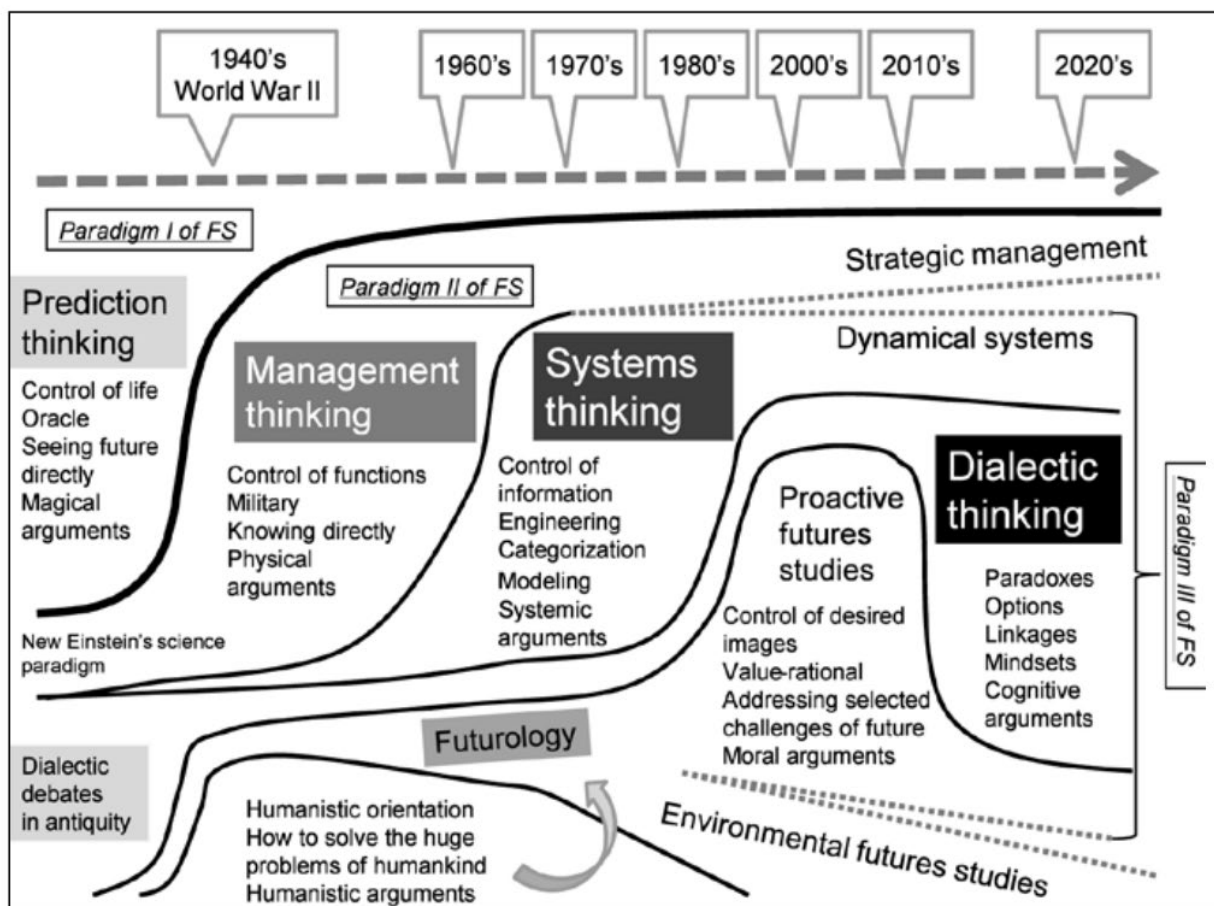


ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

FIGURE 1  
Evolution of futures studies



Фигура 3. Хронологична еволюция на подходите за изследване на форми на бъдещето<sup>12</sup>

Други държави разработват нови инициативи за прогнозиране в областта на науката и технологиите с цел тяхното прилагане към „големи предизвикателства“. Южна Африка, например, проявява все по-голям интерес към използването на научно-технологични прогнози за справяне с „големи предизвикателства“ като изменението на климата. В Норвегия Норвежкят технологичен съвет се занимава с технологичните предизвикателства и възможностите, разкрити от новите технологии във всички сфери на обществото. В Австралия базираното на доказателства технологично прогнозиране се прилага в сектори като енергетиката, спорта и туризма от звеното за изследвания на формите на бъдещето в Организацията за научни и индустриални изследвания на Британската общност (CSIRO).<sup>13</sup>

Редица международни организации също прилагат подхода на стратегическото прогнозиране в своята работа, сред които ООН, МВФ, СЗО, СБ, Организацията по прехрана и земеделие (FAO) и редица други. Водеща роля сред тях има ОИСР, която си

<sup>12</sup>Practicing Strategic Foresight in Government: Cases of Finland, Singapore and European Union, Tuomo Kuosa. RSIS Monograph N19, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, ISBN 978-981-08-8860-2, 2011, стр. 16, фиг. 1.

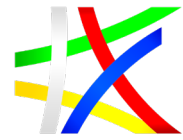
<sup>13</sup>Foresight in governments – practices and trends around the world, Iana Dreyer and Gerald Stang, Yearbook of European Security 2013, стр. 7 (13)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

сътрудничи тясно с редица държави и между-държавни обединения, за да постига цели по въпроси като целите за устойчиво развитие, регионална заетост и прехрана, достъп до социални услуги, социални политики, обществени права, миграция и т.н. Стратегическото прогнозиране е ключова част от подкрепата на ОИСР за цялостни правителствени, приобщаващи политически подходи за разработване на нови дългосрочни национални стратегии за развитие. Така например в рамките на организацията задълбочаването на капацитета за стратегически прогнози и интегрирането във всички посоки на работа е приоритет. Отделът за стратегически прогнози към Офиса на генералния секретар помага на правителствата, на дирекциите на ОИСР, и на самата ОИСР да изградят капацитет за по-добро прогнозиране и подготовка за несигурни, сложни и турбулентни бъдещи ситуации. Това звено ръководи и общността за правителствени прогнози на ОИСР, център за експертен опит в стратегическите прогнози в националната администрация, посветен на изграждането на капацитет за прогнози в цялата организация, подпомагане на правителствата в укрепването на тяхното изпреварващо управление и внасяне на мислене за бъдещето в глобалния политически диалог.

Други примери за международни организации, прилагащи стратегическо прогнозиране, включват:

- Лабораториите на организациите за компетентности за изследвания на бъдещето (Futures literacy laboratories) на Организацията на обединените нации за образование, наука и култура (ЮНЕСКО) (Educational, Scientific and Cultural Organization's Future Literacy Labs) и тяхната мрежа насърчават иновативно мислене и решения.
- Работата на УНИЦЕФ в Таджикистан през 2018 г. за интегриране на проблемите на етническата принадлежност, младежта и заетостта доведе до изключителна ангажираност на младите хора в оформянето на бъдещето.
- Проектът на Международната организация на труда и Програмата на ООН за развитие относно бъдещето на младежката заетост в Египет през 2017 показва силата на сътрудничеството между донори.
- Международната организация на върховните одитни институции (INTOSAI) работи с националните върховни одитни органи, за да проучи тяхната роля да гарантират, че държавните министерства създават политика, която отчита дългосрочния контекст.
- Мрежата "Omidyar" проучва потенциала за комбиниране на анализи по конкретни въпроси („дизайнерско мислене“), системно мислене и стратегически подходи за прогнозиране за ускоряване на социалната трансформация в работата, която подкрепя, в Нигерия и в други държави.<sup>14</sup>

По-подробен преглед на организациите, инструментите и институционалните ангажименти за стратегическо прогнозиране е направен в следващите раздели на доклада и в приложенията към него.

<sup>14</sup>Using foresight methods to adapt development cooperation for the future, OECD, Catarina Tully et. all, 2018, стр. 10



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

### 3. Казуси за национални и международни практики за стратегическо прогнозиране

#### 3.1. ОИСР

Стратегическото прогнозиране е ключова част от подкрепата на ОИСР за цялостни правителствени, приобщаващи политически подходи за разработване на нови дългосрочни национални стратегии за развитие. През 2018 г. Дирекцията за сътрудничество за развитие на ОИСР създаде специално звено за прогнозиране с цел изграждане на компетентност за прогнозиране и компетентност за анализи на формите на бъдещето, за да се гарантира, че политиките за сътрудничество за развитие остават уместни и годни за бъдещето. Звеното ще работи с Комисията за подкрепа на развитието (Development Assistance Committee, DAC) за идентифициране на нелинейни и динамични „промени в играта“ („change of the game“) и мегатенденции, засягащи сътрудничеството за развитие. Тази дейност ще информира Комисията за подкрепа на развитието за обсъжданията на бъдещето на сътрудничеството за развитие, включително предизвикателствата и възможностите. Други проекти, базирани на прогнози, които се провеждат в ОИСР, включват обсъждане на дългосрочни мегатенденции в доклада „Тенденции, оформящи образованието“ („Trends Shaping Education“); сканиране на хоризонта за нови показатели в дирекция „Статистика и данни“; и планиране на специфични за страната сценарии в проектите за многоизмерен преглед на страната.<sup>15</sup>

Този силен ангажимент на организацията към дейностите за стратегическо прогнозиране е обоснован от сериозните въздействия на настъпващи и очаквани промени върху нейната работа. Сътрудничеството за развитие е изправено пред множество едновременни затруднения и предизвикателства, включително как да се ангажираме с нови теми и технологии, за които е необходимо да се вдигнат залозите за действие, за да не бъде изоставен никой. Сътрудничеството за развитие също е изправено пред предизвикателството да се адаптира към променящия се глобален пейзаж, да изгради подобри партньорства, да подобри автентичния диалог между много заинтересовани страни и да даде възможност за устойчиви инвестиции след изборния цикъл.

Традиционните, линейни подходи за планиране, базирани на исторически данни и секторни прогнози, могат да имат ограничено приложение в силно развиващи се или бързо променящи се среди, където на планиращите липсва необходимото разбиране и фактически доказателства. Според ръководителя на организацията, бъдещето не може да се предвиди, и да се подготвим само за очакваното е неоправдано рисковано.<sup>16</sup>

Задачата за разработване на стратегии и планове е улеснена и подкрепена, но не заменена от процеса на разглеждане на множество алтернативни бъдещи сценарии и техните последици. Вместо това процесът на стратегическото прогнозиране има за цел да постави ключови въпроси, които може да са останали незададени при разработването на стратегия, и да разкрие и предизвика потенциално фатални предположения и очаквания, вградени в

<sup>15</sup>Using foresight methods to adapt development cooperation for the future, OECD, Catarina Tully et. all, 2018, Box 12.3. Foresight at the OECD, стр. 13

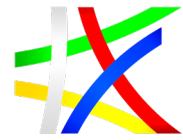
<sup>16</sup>Using foresight methods to adapt development cooperation for the future, OECD, Catarina Tully et. all, 2018, стр. 3



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

настоящите политики и планове. Като основни инструменти за своите дейности по стратегическо прогнозиране ОИСР посочва: “Сканиране на хоризонта”, “Двигатели на промяната”, “Сценарии”, “Възможности и предизвикателства”, и „Политически последици”.<sup>17</sup>

Повече информация за инструментите и процесите за стратегическо прогнозиране, използвани при работата на ОИСР, е налична в приложение 3 на настоящия доклад.

### 3.2. СЗО

Основният фокус на СЗО е насърчаването на здравето, а не просто борбата с болестите, и особено подобряването на здравето на уязвимите групи от населението и намаляването на неравенството. Ролите и функциите на организацията варират и служителите на СЗО се справят с широк спектър от предизвикателства. Тъй като мандатът на СЗО засяга практически всички аспекти на живота, нейните роли и функции трябва да бъдат динамични и отзивчиви, тъй като социално-икономическите, политическите, културните, екологичните и икономическите сили продължават да стимулират промените в тежестта на болестите и продължителността на здравословния живот.<sup>18</sup>

Концентрирането върху общите функции на СЗО и развиващите се нужди помага на нейните екипи да идентифицират какви специфични концепции и методи за прогнозиране биха добавили стойност към всяка от тези функции. СЗО идентифицира шест ключови области:

- идентифициране на възникваща промяна – следене на нови развития.
- мислене за модели на промяна във времето – картографиране на това как се развиват системите.
- разпознаване къде промяната генерира разходи и ползи – проучване на въздействията.
- ангажиране с общности и население, които често остават пренебрегнати, и слушайки техните възприятия на промяната и нейното въздействие – разбиране на различията и установяване на пренебрегвани нужди
- създаване на проучвателни истории за възможни бъдещи резултати или сценарии – проактивна подготовка за различни бъдещи среди.
- насърчаване на иновациите и новите подходи.<sup>19</sup>

При този процес, СЗО се стреми да остане във водеща позиция в съответните области на изследванията, науката и технологиите, за да идентифицира проактивно, да предвижда и да оформя проблеми, които се считат за перспективни за превенция, диагностика и лечение на различни заболявания. В тази връзка, дейността “Глобално здравно прогнозиране” (“Global Health Foresight”) е създадена в Научния отдел на СЗО за подпомагане на държавите-членки при изграждането на „мислене за бъдещето“ в тяхното стратегическо здравно планиране.

<sup>17</sup><https://www.oecd.org> (ОИСР уебсайт).

<sup>18</sup>Foresight approaches in global public health. A practical guide for WHO staff. WHO, 2022, ISBN 978-92-4-004839-3, стр. 6

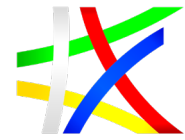
<sup>19</sup>Foresight approaches in global public health. A practical guide for WHO staff. WHO, 2022, ISBN 978-92-4-004839-3, Капе 2, стр. 6



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Дейността “Глобално здравно прогнозиране“ в Научния отдел се стреми да осигури:

- укрепване на способността за ранно идентифициране на тенденции или напредък в науката и технологиите, които ще окажат значително влияние върху бъдещето на общественото здравеопазване;
- ускоряване на отправянето на насоки на СЗО към държавите-членки относно управлението и развитието на нововъзникващи технологии, свързани със здравето;
- генериране на национални прогнози и сценарии чрез структурирани, прозрачни процеси, които помагат да се идентифицира как тези тенденции могат да повлияят на здравето и здравните системи в страните; и
- предоставяне на изпреварваща информация относно стратегическите възможности за подготовка на здравните системи да се възползват от възможностите и проактивно да се изправят пред рисковете и предизвикателствата като основа за глобалната здравна политика.

В хода на тези проучвания, експертите на СЗО търсят отговори на следните ключови въпроси:

1. Как да създадем промяната, която искаме да видим? Как наблюдаваме въздействието на нашите действия при създаване на промяна, за да повишим отчетността и отговорността за нежелани последици?

2. Какво се променя? Какви модели на промяна създадоха настоящите условия? Какви предположения правим за това как работят нещата и как ще продължат да работят? Дали нововъзникващите промени допринасят за постоянна стабилност или предизвикват и обезсилват текущите ни работни допускания? Ако е така, дали и как може да се наложи да се коригираме?

3. Какви могат да бъдат въздействията на възникващата промяна? Къде СЗО, нейният персонал, заинтересовани страни, партньори, мрежи и общности ще почувстват първо промяна? Кой ще почувства тези въздействия най-много? Кой ще се възползва и кой ще плати разходите? Как може систематичното изследване на потенциалните въздействия на промяната да подобри отчетността и отговорността за тези въздействия?

4. Какви алтернативни резултати и различни възможни бъдещи развития може да създаде взаимодействието на възникващите промени? Как възникващите промени и тяхното въздействие върху нашите настоящи системи могат да създадат различни бъдещи резултати? Как изследването на тези различни бъдещи контексти може да помогне за изграждането на по-голяма гъвкавост и адаптивност в текущите програми и дейности?

5. Какво бъдеще искаме да изградим? Как да създадем възможно най-всеобхватния разговор за бъдещето, което искаме? Как преговаряме от индивидуални ценности към споделени ценности, към конкретни цели и действия за постигане на тези цели, като се имат предвид нашите различни възгледи за света, културни рамки и местен контекст?<sup>20</sup>

Въпросите, представени по-горе и използвани от СЗО, могат да намират приложение и в по-широкия контекст за стратегически прогнози, по теми извън областта на здравеопазването.

<sup>20</sup>Foresight approaches in global public health. A practical guide for WHO staff. WHO, 2022, ISBN 978-92-4-004839-3, стр. 3

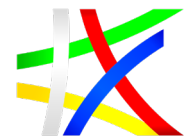




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Повече информация за инструментите и процесите за стратегическо прогнозиране, използвани при работата на СЗО, е налична в приложение 4 на настоящия доклад.

### 3.3. ЕП и ЕК

Европейският парламент има няколко звена, занимаващи се с въпроси, свързани с прогнозиране, които са от значение в контекста на мрежата на Европейската система за анализ на стратегии и политики (European strategy and policy analysis system, ESPAS). Едно от тези звена е отделът за стратегическо прогнозиране и способности на Службата за европейски парламентарни изследвания, който се занимава с глобалните тенденции и широк кръг въпроси. Той функционира под егидата на Службата за научни изследвания на Европейския парламент (European parliament research service), заедно с отдела за стратегия и иновации (Strategy and innovation unit) и отдела за свързване на нивата (Linking the levels unit). Една от задачите му е да изготвя основни материали за членовете на Европейския парламент по отношение на глобалната икономика и социалните тенденции и техните последици за Европейския съюз. Допълнителни дейности за насърчване на „култура на прогнозиране“ в рамките на Европейския парламент включват, например, брифинги и семинари. Друг орган за прогнозиране на Европейския парламент е Парламентарната група за оценка на научните и технологичните възможности на ЕС (Panel for the future of science and technology, STOA), който се занимава главно с технологични и научни въпроси. Целта на STOA е да информира парламентаристите и да дава информация за дебатите в парламента. Панелът на STOA се състои от 27 членове на Европейския парламент, номинирани от 11 от неговите постоянни комисии. Членовете на Европейския парламент и комисии могат да формулират изисквания и искания за прогнозна работа. Съставът на групата и динамиката между парламентаристи и експерти гарантират уместността на прогнозната работа. Целта на STOA е да действа като „честен брокер“ и да предоставя перспектива и съвети относно различни варианти, като същевременно взема предвид потенциалното въздействие, което конкретният избор може да има върху обществото.<sup>21</sup>

Европейската комисия (ЕК) е друга европейска организация, която методично изгражда и прилага своя капацитет за стратегическо прогнозиране. От 2000 г. тя започна да публикува свои ежегодни доклади за стратегическо прогнозиране, в които се стреми да отчита актуални тенденции и възникващи стратегически фактори. Например докладът на ЕК за стратегическо прогнозиране за 2022 г. има за тема взаимосвързаността на екологичния и цифровия преход в новия геополитически контекст, и разглежда набор от свързани с него констатации, заплахи и възможности. Конкретните въпроси, разгледани в доклада, включват: актуалните синергии и напрежения между екологичния и цифровия преход, например нуждата от все повече енергия и суровини, и търсенето на екологични начини за тяхното добиване, транспортиране, преработка и рециклиране; считаните за критични технологии за двойния преход, в енергетиката, транспорта, промишлеността, сградния фонд и селското стопанство; и ограничителните геополитически, икономически, социални и регулаторни фактори за протичането на тези процеси; и ключови области за неотложно действие, насочени към укрепване на издръжливостта, стратегическо управление на доставките, продължаващо глобално лидерство за устойчивост и цифровизация, подкрепа за социалното и икономическо сближаване, адаптиране на образование, привличане на

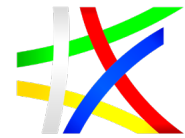
<sup>21</sup>Foresight and Anticipatory Governance in Practice. Lessons in effective foresight institutionalisation. OECD, 2022, Table 1, стр. 5



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

инвестиции, стандартизация, цифровизация и надежен мониторинг, киберсигурност и обмен на данни, и други. На база на съпоставянето и взаимодействието на разгледаните фактори, докладът представя матрица за установените и очаквани отношения между тях (Фиг. 4).



Фиг. 4. Взаимосвързаност между екологичния и цифровия преход <sup>22</sup>

Дейностите на ЕС за прогнозиране включват и взаимодействието на Генерална дирекция за изследвания и иновации (DG RTD), Парламентарната група за оценка на научните и технологичните възможности на ЕС (STOA), която е член на мрежата за Европейска парламентарна оценка на технологиите (EPTA), и създаването на Института за перспективни технологични изследвания в Севиля, чрез екипа на „Foresight for the European Research Area“ (FORERA).

### 3.4. СИФ

Друга международна организация, която систематично обръща внимание на дейностите за стратегическо прогнозиране, е Световният икономически форум. В началото на 2023 година организацията публикува свой доклад за глобалните рискове (Global Risks Report 2023<sup>23</sup>). Според доклада, към началото на 2023 г. светът е изправен пред набор от рискове, които изглеждат едновременно напълно нови и зловещо познати. Свидетели сме на завръщане на „по-стари“ рискове – инфлация, кризи на цената на живота, търговски войни, изтичане на капитали от нововъзникващите пазари, широко разпространени социални вълнения, геополитическа конфронтация и призракът на ядрената война – които малко от бизнес лидерите на това поколение и създателите на публична политика са преживели. Те се усилват от сравнително нови развития в глобалния пейзаж на рисковете, включително неустойчиви нива на дълг, нова ера на нисък растеж, ниски глобални инвестиции и

<sup>22</sup>Доклад за стратегическо прогнозиране за 2022, ЕК, 29.06.2022, COM(2022) 289 final, стр. 22

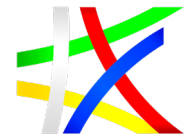
<sup>23</sup>Global Risks Report 2023, WEF, January 2023; ISBN-13: 978-2-940631-36-0



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



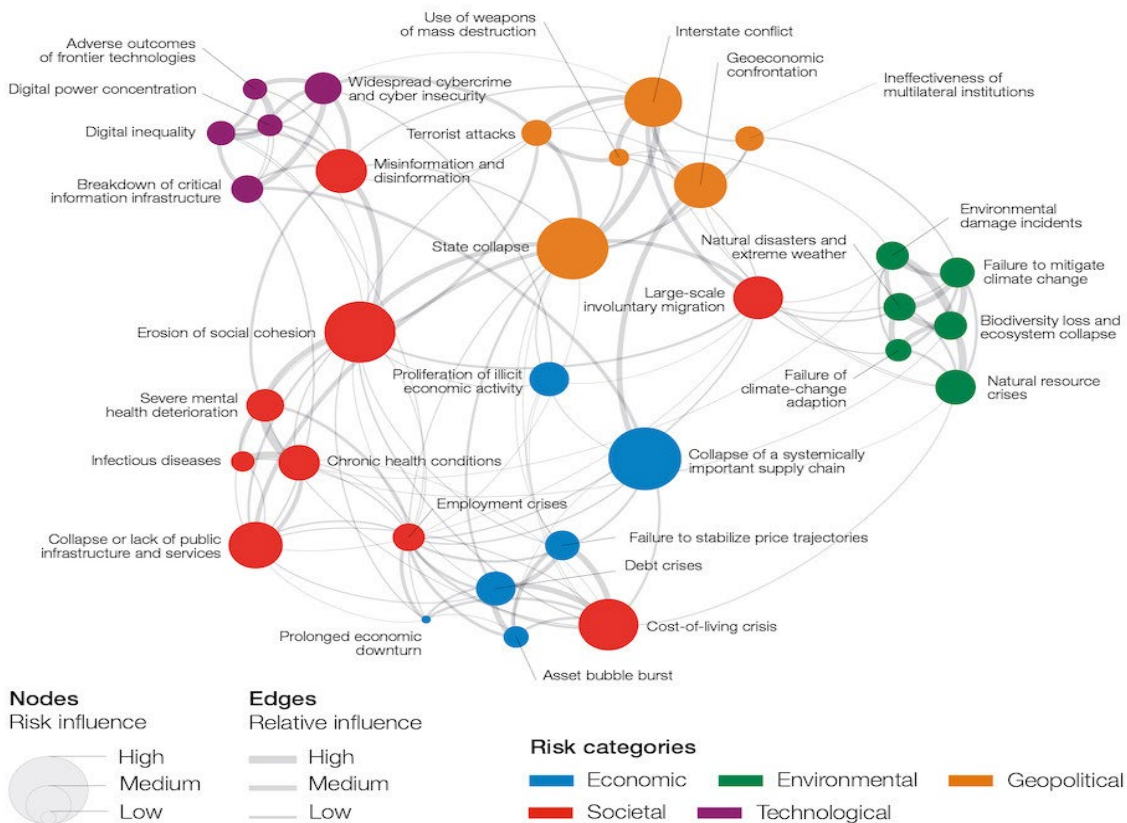
ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

деглобализация, спад в човешкото развитие след десетилетия напредък, бързо и неограничено развитие на технологии с двойна употреба (цивилни и военни) и нарастващия натиск от въздействията и амбициите на изменението на климата във все по-смаяващ се прозорец за преход към свят с увеличение на глобалните температури от 1,5°C. Заедно те се събират, за да оформят едно уникално, несигурно и бурно десетилетие, което предстои. Докладът за глобалните рискове за 2023 г. представя резултатите от последното проучване за възприятие на тези и други глобални рискове, и завършва с разглеждане на възприетията за сравнителното състояние на готовност за тези рискове и подчертаване на факторите, които позволяват да се начертае курс към един по-устойчив свят. На база на направените анализи и допитвания, докладът формулира следния графичен израз на своите констатации (Фиг. 5).<sup>24</sup>

Global Risks Report 2023

## Global risks landscape: an interconnections map

WORLD  
ECONOMIC  
FORUM



Source: World Economic Forum, Global Risks Perception Survey 2022-2023

Фиг. 5. Пейзаж на глобалните рискове – карта на взаимовръзките<sup>25</sup>

<sup>24</sup>Global Risks Report 2023, WEF, January 2023; ISBN-13: 978-2-940631-36-0, стр. 6

<sup>25</sup>Global Risks Report 2023, WEF, January 2023; ISBN-13: 978-2-940631-36-0, Fig. G, стр. 11

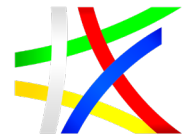




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

### 3.5. ПРООН

ПРООН е друга международна организация с разностранни ангажименти, която методично осъществява дейности за стратегическо прогнозиране, и е силно ангажирана в изграждането на капацитет за него, конкретно във връзка със смяната на технологиите, и разнообразните възможности и драстични ефекти, предизвикани от тях.

ПРООН предлага рамка за правителствата и заинтересованите страни да анализират как хората в затруднение не намират подкрепа чрез пет фактора: дискриминация, лошо управление, сътресения и нестабилност, техния социално-икономически статус и къде живеят. Според ръководството на организацията, политиките трябва да предприемат действия, за да проучат предизвикателствата, пред които са изправени хората, въз основа на тези пет ключови фактора, да осигурят овластяване на маргинализирани и бедни общности да участват съдържателно във вземането на решения; и да прилагат политики, които се изправят срещу първопричините за неравенството и лишенията, и отключват човешкия потенциал за творческо адаптиране към новите реалности, включително тези, които идват с технологичните промени. Въпреки че общите тенденции на четвъртата индустриална революция са ясни, никой не знае точната степен на тяхното въздействие. Следователно трябва да се внимава с традиционните досегашни препоръки за политика. ПРООН има желание да работи със страни, фирми и други организации, за да идентифицира персонализирани пътища - за да гарантира, че ползите от технологичния напредък достигат до онези, които са най-изостанали.”<sup>26</sup>

В подкрепа за тези цели, през 2021 г. Комисията от експерти в публичната администрация (КЕПА)<sup>27</sup> към ООН изготвя доклад със съответстващи стратегически насоки за стратегическо планиране и прогнози.<sup>28</sup> Според него, във връзка с принципа на добро разработване на политики може да се допринесе за укрепване на ефективността на институциите. Това е част от поредица от такива доклади, изготвени от известни експерти под общото ръководство на секретариата на КЕПА в отдела за публични институции и цифрово управление на Департамента по икономически и социални въпроси на ООН.

Според насоките, стратегическото прогнозиране е организиран, систематичен начин за гледане отвъд очакваното, и за ангажиране с процеси на несигурност и повишена сложност. То е от решаващо значение за ефективното възникващо стратегическо планиране в нестабилни и бързо променящи се ситуации, и е от съществено значение за преодоляване на ограниченията, характерни за линейните подходи за решаване на проблеми. Методите за прогнозиране могат да се използват на всички етапи от циклите на политика и планиране по редица начини за справяне с различни видове резултати от политиката. Подходът, базиран на прогнозиране, гарантира, че стратегическите политики и планове, като национални стратегии, визии на регионално ниво, планове за местно развитие или рамки за сътрудничество за развитие, са разработени, за да се гарантира по-справедливо бъдеще и да се включат различни гласове и перспективи.

<sup>26</sup>Using foresight methods to adapt development cooperation for the future, OECD, Catarina Tully et. all, 2018, стр. 4

<sup>27</sup><https://publicadministration.un.org/en/Intergovernmental-Support/Committee-of-Experts-on-Public-Administration>

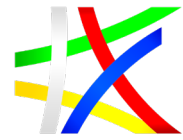
<sup>28</sup>[https://unpan.un.org/sites/unpan.un.org/files/Strategy%20note%20%20strategic%20foresight%20Mar%202021\\_1.pdf](https://unpan.un.org/sites/unpan.un.org/files/Strategy%20note%20%20strategic%20foresight%20Mar%202021_1.pdf)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Концепцията на насоките е, че вместо да се опитва да предостави решения за настоящите предизвикателства, стратегическото прогнозиране насърчава вземащите решения да проучат вероятния характер на бъдещите предизвикателства. Политиците често се чувстват по-удобно да проектират чрез екстраполация от минали тенденции, вместо да си представят бъдещето, а подходите за стратегическо планиране често неправилно приемат, че бъдещето ще бъде постепенно повторение на миналото или настоящето. Подходът за стратегическо прогнозиране започва с изследване на бъдещи тенденции, обикновено надхвърлящи хоризонта на планиране, преди да се разгледат последиците за настоящето.

Като застъпници на системата, лидерите и институциите могат да се обединят като заинтересовани страни, които могат да допринесат с идеи, решения и авторитет, както и с нови партньорства, капитал и собственост, плюс тези, които са най-засегнати от проблемите, които ЦУР се стремят да адресират, в усилия никога да не бъде изоставен. Като подкрепя сътрудничеството между различни заинтересовани страни при създаване на съвместни амбициозни визии на регионално, национално и местно ниво за генериране на нови идеи, нови инициативи и нови ангажименти, и чрез идентифициране на необходимите ресурси, стратегическото прогнозиране може да помогне за трансформирането на траекторията на различни общности към изпълнение на ЦУР. Освен това, тази контекстуална представа и познания на общността могат да бъдат използвани за коригиране на пътищата във времето в отговор на промяната във външната среда по начин, който традиционните процеси на планиране не са в състояние да осигурят.

Докладът отразява и забавянето на усилията за постигане на ЦУР, предизвикано от пандемията от COVID-19, и засилената необходимост лидерите да намерят системен подход, който нито отрича, нито претендира, че контролира несигурността, а вместо това приема реалността, че хората едновременно поемат и оформят околната среда, без значение колко малка или голяма е общността. Пандемията също така води до повишена осведоменост за равенството между поколенията, тъй като по-младите поколения се стремят да разберат последиците от днешните политически решения за бъдещето. Има много основни двигатели на промяната, които оказват влияние върху ЦУР. Почти всички (двигатели) имат потенциала да предоставят възможности, както и рискове, и трябва да се разглеждат от всички ъгли. Като възприемат широк подход на системно ниво, създателите на политики се насърчават да мислят междусекторно и извън техните клъстери, и да изграждат база от изследвания и доказателства, за да обезпечат информационно всички етапи от цикъла на провеждане на политики. Стратегическите насоки на КЕПА към ООН осигуряват набор от конкретни методически препоръки за осъществяването на тези цели.

29

### 3.6. ЦУР

Целите на ООН за устойчиво развитие (ЦУР), приети през август 2015 г. от 193 страни с дневен ред под наслов "Да трансформираме нашия свят" ("Transforming our world"), са още една тематична област за прилагането на разнообразни международни изследвания за стратегическо прогнозиране. Една тяхна особеност е, че поради тяхното широко последващо възприемане, а и поради техния разнообразен характер, голямо множество от държави, институти, асоциации, местни и международни организации осъществяват

<sup>29</sup>Strategic planning and foresight. CEPA strategy guidance note. UNDP, February 2021, стр. 4



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

инициативи за тяхното проектиране, изпълнение, наблюдение и оценка. Също толкова разнообразни са подходите за стратегическо прогнозиране във връзка с тях.

Стратегическото прогнозиране може да допринесе за постигане на ЦУР за всички, предоставяйки пространство и подходи за изследване на обща, силна и съвместна визия за бъдеще за всички, включително маргинализираните общности. Като систематичен процес за справяне с несигурността, стратегическото прогнозиране може да помогне за разработването на политики, за да бъде по-гъвкаво и обърнато навън, отразявайки днешния нестабилен, независим и несигурен свят. В развиващите се и нововъзникващи икономики стратегическото прогнозиране се превръща в мощен и ефективен начин за впрягане на различни възгледи в единен подход към националното планиране. Стратегическото прогнозиране може да помогне на агенциите за сътрудничество за развитие да възприемат проактивен подход към новите и разрушителни технологии – подкрепяйки „изпреварващ“ подход към регулирането, вземането на решения и използването на технологиите, като същевременно помагат за изследване на предизвикателствата и рисковете.<sup>30</sup>

Целите за устойчиво развитие определят изключително амбициозна програма до 2030 г. и визия за устойчив, сигурен, приобщаващ свят, в който никой не е изоставен. Държавите се ангажират да „изпълнят Програмата за пълното благо на всички, за днешното поколение и за бъдещите поколения“ (ООН, 2015 г.). Ясно е, че това изисква от тях да управляват в дългосрочен план: да изследват и разберат хоризонта до 2030 г. и след това, последиците от технологичната трансформация, както и глобалните екологични, демографски и геополитически промени, които създават нова нестабилност, със свързаните рискове и възможности.

Прилагането на стратегическо прогнозиране в преследване на ЦУР показва, че за да може възникващото стратегическо планиране, базирано на методи за прогнозиране, да постигне устойчиво въздействие, то трябва да се разглежда като екосистема от взаимно подсилващи се компоненти, които в комбинация осигуряват вида на изпреварващо, дългосрочно мислене, необходимо за справяне със сложни предизвикателства, като тези, представени от ЦУР. Тази „екосистема за прогнози“ може да бъде най-ефективно изградена на институционално или системно ниво, както и да е смислено и съзнателно вплетена в процеси, структури и нагласи.

Стратегическото прогнозиране може да се прилага на всяко организационно ниво (секторно, поднационално, национално, регионално и глобално) и на всички етапи от циклите на политика и планиране. Примерите включват ангажиране на граждани или малцинства в разработването на нова политика или визия; идеи за стрес тестване срещу набор от бъдещи сценарии; предоставяне на пътища за внедряване; или мониторинг и оценка на въздействието. И в двата случая (организационно ниво или отделна област/план на политиката) е от решаващо значение да се гарантира необходимото интегриране на констатациите в изготвянето на политики.

Необходими са ефективни решения за това как стратегическото прогнозиране може да се прилага по начини, които са от значение за политиците във връзка с ефективното

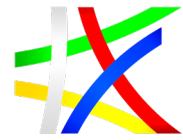
<sup>30</sup>Using foresight methods to adapt development cooperation for the future, OECD, Catarina Tully et. all, 2018, стр. 1,



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

стратегическо планиране в контекста на ЦУР; и във връзка с изграждането на устойчиви, подготвени за бъдещето, адаптивни публични административни организации и правителства, които могат да действат като системни стопани за бъдещето.

Има редица инструменти, които могат да бъдат използвани и приложени в подкрепа на стратегическото планиране в контекста на ЦУР. Въпреки че задълбочените технически познания за тези инструменти не се изискват от висшите политици, за тях е важно да знаят как да възлагат и прилагат прозренията по начин, който ще информира работата им и ще окаже влияние върху тяхната организация и политики. Съществуват редица модели на обучение, които са разработени за проектиране на рефлексивен, креативен, активен и съвместен процес на възникващо стратегическо планиране, който осигурява въздействие. Такъв модел осигурява скелето за потребителя да проектира процес на прогнозиране, който е подходящ за темата и организация във фокус, за събиране на информация и данни и за изследване на бъдещето по широк, нетрадиционен, неограничен начин (тоест, неограничен от ограниченията на настоящата парадигма), преди да се постигне сближаване около последиците за настоящето.<sup>31</sup>

### **3.7. Казуси за стратегическо прогнозиране в развиващи се държави**

Отделни инициативи за стратегическо прогнозиране се провеждат и в някои развиващи се държави, отчасти с подкрепата на различни международни институции за развитие. По-долу са дадени някои примери за такива инициативи във връзка с конкретни тематични и секторни политики.

#### **3.7.1. Прогнозиране за стратегическо планиране и разработване на политики/Предоставяне на услуги за прогнозиране във второстепенни градове (Руанда)**

##### Контекст на развитие:

Руанда претърпя значителна трансформация през 21-ви век с впечатляващ икономически растеж, значително подобрени обществени услуги, намаляване на бедността, социална стабилност и т.н. Нейната амбиция е да се превърне в просперираща страна със среден доход през следващите 10 години. Столицата Кигали до момента е основен двигател на тази метаморфоза, и правителството разчита на градовете от второ ниво да предоставят допълнителни импулси за растеж, като по този начин отварят нови възможности за развитие на селските райони.

##### Предизвикателство за развитие:

Цел 11 за устойчиво развитие има за цел „да направи градовете приобщаващи, безопасни, издръжливи и устойчиви“. 95% от урбанизацията през следващите десетилетия ще се извърши в развиващия се свят, което ще представлява както предизвикателства, така и възможности за човешкото развитие. Урбанизацията ще взаимодейства силно с други ключови двигатели на 21-ви век, като например изменението на климата, технологичните иновации, глобалното движение на търговия, хора и идеи и т.н. Тези взаимодействия ще създадат нови реалности за развитие (климатични бежанци, интелигентни градове, автомобили без водачи, и т.н.) с нови стратегически възможности за икономическо и

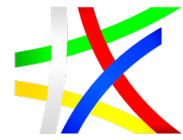
<sup>31</sup>Strategic planning and foresight. CEPA strategy guidance note. UNDP, February 2021, стр. 7



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

социално развитие, за които шаблоните от 19-ти и 20-ти век предоставят ограничени насоки.

#### Цели:

1. Да се прилагат прогнози за бъдещето на урбанизацията и развитието на селските райони;
2. Да се обмислят необходимите и осъществими организационни промени за включване на техники за прогнозиране на различни етапи на планиране и разработване на политики;
3. Да се идентифицират стратегически възможности за икономически растеж и предоставяне на основни услуги в градовете от второ ниво.

#### Използвани методи за прогнозиране:

- Сканиране на хоризонта и установяване на тенденции;
- Анализ на кръстосано въздействие;
- Анализ на въздействия от тенденции;
- Сценарии – “Генерични изображения”;
- Ретроспекция.<sup>32</sup>

### **3.7.2. Изграждане на споделена визия, устойчиво планиране и иновативни решения чрез прогнозиране (Кабо Верде)**

#### Контекст на развитие:

Правителството на Кабо Верде изпълнява амбициозна визия за развитие на страната. В нея правителството подчертава необходимостта от нови идеи и подходи за икономически растеж, който да се ръководи от частния сектор и да е равномерно разпространен географски и социално; за нови приноси за благосъстоянието на гражданите, социалното включване и развитието на човешкия капитал; за отговори на променящите се отношения между гражданите (и частния сектор) и държавата.

#### Предизвикателство за развитие:

21-ви век представя радикално нови възможности и предизвикателства за развитие, ограничавайки уместността и ползността на моделите от 20-и век за икономически растеж, развитие на човешкия капитал и отзивчиви институции. Следователно стратегическото планиране в Кабо Верде трябва да гледа към бъдещето, за да идентифицира възможностите за всеки стратегически приоритет, вместо просто да следва „планираното бъдеще“ на други държави. Тези бъдещи стратегически възможности също трябва да обхващат сложните взаимодействия например с изменението на климата, технологичните иновации, социалната трансформация и т.н., за да може предложеният стратегически план да осигури стратегическа координация и съгласуваност на политиката.

#### Цели:

1. Идентифициране на бъдещи стратегически възможности, предизвикателства и рискове за постигане на стратегическите цели на PEDS (Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável);
2. Идентифициране на устойчиви и съгласувани приоритетни области/програми на политиката за реализиране на идентифицираните стратегически възможности;

<sup>32</sup>Foresight Manual. Empowered Futures for the 2030 Agenda. 2018 UNDP Global Centre for Public Service Excellence, стр. 30





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

3. Проучване и идентифициране на съществуващи и евентуално необходими нови правителствени структури за колективно и съгласувано постигане на стратегически (извън-секторни) цели.

Използвани методи за прогнозиране:

- Сканиране на хоризонта и тенденции;
- Анализ на кръстосано въздействие;
- Анализ на въздействия от тенденции;
- 3 хоризонта;
- Сценарии – “Общи изображения”;
- “Бъдещи заглавия”/”Заглавна страница”/”Ден от живота”.<sup>33</sup>

**3.7.3. Към иновативна държавна служба в Мавриций**

Контекст на развитие:

Мавриций е страна със среден доход, която е на прага да придобие статут с по-висок доход. Перспективата за попадане в „капана на средния доход“ обаче е голяма. Налице е нарастващо осъзнаване, че успешният преход ще изисква както икономически, така и институционални трансформации. Публичните услуги, толкова важни за „икономическото чудо“ от 80-те години на миналия век, се нуждаят от иновации, ако искат да осигурят на политическото управление стратегически рамки на политиката, подходящи за трансформация през 21-ви век, и да осигурят на гражданите, променящи се и повзискателни, отзивчиви основни услуги.

Предизвикателство за развитие:

Много успешни развиващи се страни са изправени пред големи трудности при преминаването от първоначалния модел на икономически растеж, който използва определено предимство (например ниски заплати) към тип икономика с по-висока добавена стойност. С избледняването на първоначалното предимство, намаляването на инвестициите и забавянето на усилията за диверсификация, тези страни търсят нововъзникващи икономически възможности и иновации, за да избягат от „капана на средните доходи“ и да задвижат икономиката през 21 век. Това ще изисква институционална среда, която е изпреварваща и адаптивна, вместо гледаща назад и „бизнес както обикновено“.

Цели:

1. Да се изградят общи сценарии за Мавриций през 2025 г. въз основа на бъдещото взаимодействие между три ключови двигатели: технологични иновации, променящи се взаимоотношения между публичния, частния и гражданския сектор, и нововъзникващи модели на предоставяне на обществени услуги;
2. Да осъществят нови прогнози за възможностите и предизвикателствата, породени от взаимодействието между тези ключови двигатели за работата на държавната служба;
3. Да се направи разработване, прототипиране и “фина настройка” на реалистични и приложими възможности за иновации в предоставянето на обществени услуги.

Използвани методи за прогнозиране:

---

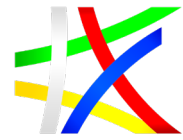
<sup>33</sup>Foresight Manual. Empowered Futures for the 2030 Agenda. 2018 UNDP Global Centre for Public Service Excellence, стр. 35



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- Сканиране на хоризонта и тенденции;
- Анализ на кръстосано въздействие;
- Анализ на въздействия от тенденции;
- Сценарии – “Общи изображения”;
- Иновации в услугите за създаване на прототипи.<sup>34</sup>

### **3.7.4. Семинар за прогнозиране във връзка с изпълнението на ЦУР (Лесото)**

#### Контекст на развитие:

Министерството на планирането на развитието, от името на правителството на Лесото, работи по Визия 2066 и Национален стратегически план за развитие (от 2017 г.). Глобалните, континенталните и регионалните програми (ЦУР, Agenda 2063 и SADC RISDP) се използват като еталон за тези процеси на изготвяне на визия и планиране. Като ниско развита държава без излаз на море, положението на Лесото предоставя уникални възможности и предизвикателства за реализирането на многото амбиции на тези програми.

#### Предизвикателство за развитие:

Самата амбиция на ЦУР и нестабилната нова реалност на 21-ви век изискват новаторски подходи за идентифициране на възникващи стратегически възможности и за превръщане на добрите политики в кумулативни резултати за гражданите. Вече не е достатъчно да търсим отговори само в миналото; правителствата трябва да изострят способността си да гледат към бъдещето, за да реализират голямата визия, присъща на Програмата до 2030 г. Въпреки това, съществуващата практика на прогнозиране, която е много ресурсоемка, трябва да бъде адаптирана към обстоятелствата и ограниченията на ниско развита държава като Лесото.

#### Цели:

1. Да се идентифицира и проучи добавената стойност на прогнозирането в процесите на стратегическо прогнозиране, управление, планиране и изпълнение, във връзка с ЦУР и Националните стратегии за развитие;
2. Да се генерират визии за предпочитани бъдещи развития, сценарии за стратегически секторни възможности, и устойчиви планове за алтернативни оперативни системи;
3. Да се идентифицират възможностите за въвеждане на методи за прогнозиране в процесите на национално, секторно, градско и местно стратегическо планиране на Лесото.

#### Използвани методи за прогнозиране:

- Сканиране на хоризонта и тенденции;
- Анализ на кръстосано въздействие;
- Анализ на въздействия от тенденции;
- Сценарии – “Общи изображения”;
- “Бъдещи заглавия”/”Заглавна страница”/”Ден от живота”.<sup>35</sup>

## **3.8. Япония**

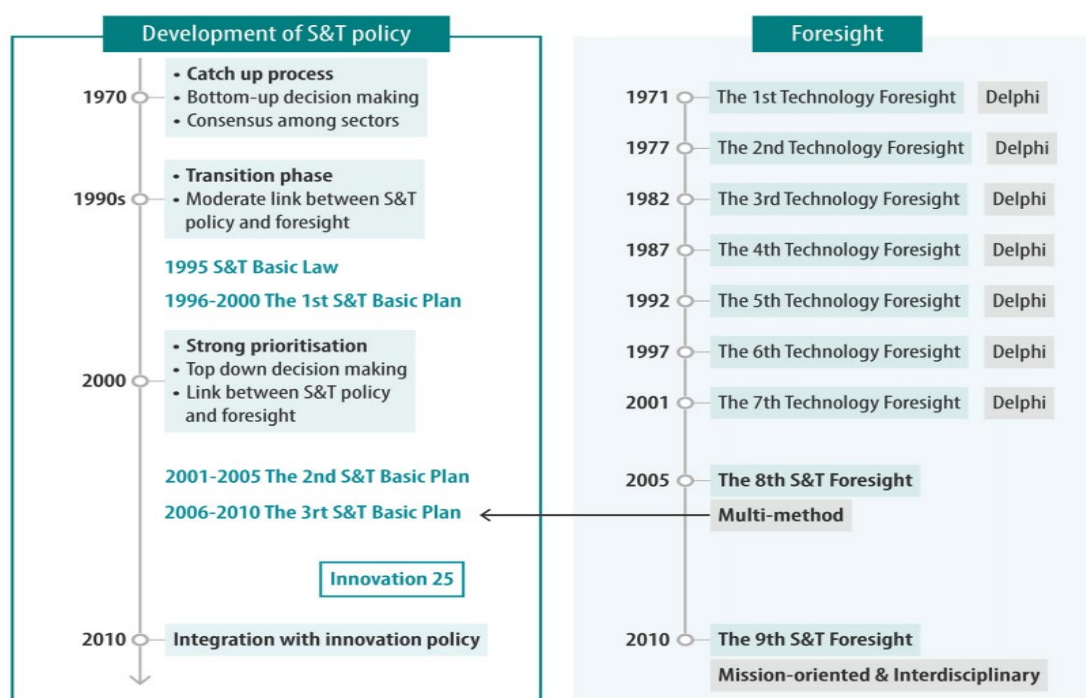
Япония е държава с многогодишна традиция в прилагането на комплексни подходи за стратегическо прогнозиране, която се развива от 1970 г. Докато в началото фокусът е

<sup>34</sup>Foresight Manual. Empowered Futures for the 2030 Agenda. 2018 UNDP Global Centre for Public Service Excellence, стр. 38

<sup>35</sup>Foresight Manual. Empowered Futures for the 2030 Agenda. 2018 UNDP Global Centre for Public Service Excellence, стр. 43

върху технологиите и социално-икономическото развитие, по-широките геополитически аспекти и аспектите на сигурността стават по-изразени през последното десетилетие. Съвместните дейности за стратегическо прогнозиране, надграждащи съществуващите способности за прогнозиране от всяка страна, могат да се разглеждат като средство за актуализиране и укрепване на тази споделена визия. Инструментите за стратегически прогнози в различни области спомагат за нейното оформяне и осъществяване, провеждано от групата за прогнозиране на Националния институт за научна и технологична политика (NISTEP).<sup>36</sup>

Figure 1 –Science and Technology (S&T) basic plans and foresight investigation to 2010



Source: Adapted from Urashima K., Yokoo Y. and Nagano H., '[S&T policy and foresight investigation-impacts in Japan](#)', Foresight – The journal of future studies, strategic thinking and policy, 14(1), 2012, p. 16.

Фиг. 6. Хронология на проучванията за научно-технологични стратегически прогнози в Япония до 2010 г.<sup>37</sup>

През 2021 г. е завършено 11-ото проучване за стратегическо прогнозиране в Япония, което цели да предостави основна информация, която допринася за разглеждането на политиката и стратегията за иновации в областта на науката и технологиите, включително 6-ия основен план за научно-техническо развитие през 2021–2025 г. Определеният период на проучването е около 30 години (до 2050 г.), а целевата година (за междинна оценка) е 2040 г. Това проучване се състои от 4 части: сканиране на хоризонта, изграждане на визия, “Делфи“ метод, и планиране на сценарии.

Проучването “Делфи“ е проведено, за да разкрие важността, международната конкурентоспособност и перспективите за прилагане на темите. В него са включени 5352

<sup>36</sup>Japan’s Global Vision: Tokio’s Evolving Foresight Practices, Indo-Pacific Strategy and EU-Partnership. Eamonn Noonan and Kjeld van Wieringen. December 2021. Стр. 2.

<sup>37</sup>Japan’s Global Vision: Tokio’s Evolving Foresight Practices, Indo-Pacific Strategy and EU-Partnership. Eamonn Noonan and Kjeld van Wieringen. December 2021. Фиг. 1, стр. 3





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

респонденти от индустрията, академичните среди и правителството. Приоритет е поставен върху подкрепата за проблеми като намаляването на населението и свръх-застаряващото общество, както и скорошните и чести бедствия, свързани с климата, употребата на превантивна медицина, подкрепата при метеорологични бедствия и роботите за подпомагане на начина на живот или работа. По отношение на перспективата за реализиране на това беше показано, че 90% от темите на науката и технологиите могат да бъдат реализирани до 2035 г. В допълнение, характеристиката на това проучване е, че визията и резултатите от проучването „Делфи“ са свързани, и приоритетите за реализацията бяха проверени в семинара специално чрез прогнозата и ретроспективния модел.

За сканирането на хоризонта е приложен специфичният инструмент „KIDSASHI“ („Интегриране на знания чрез откриване на сигнали чрез оценка на сканиране на хоризонта за иновации“). Той се счита за надежден и непрекъснат метод за сканиране на хоризонта като нов подход към дейностите по прогнозиране на науката и технологиите от 2016 г. насам. Тази система има за цел да разбере различни феномени, свързани с науката и технологиите, които в момента са срещат. Алгоритъмът автоматично събира новините, изпратени от 300 местни организации (университети, изследователски институти, компании и други) всеки ден и ги обобщава като данни. Чрез тази дейност се цели да се открият слаби сигнали, които ще имат голямо въздействие върху обществото в бъдещето. KIDSASHI е в състояние да създаде преглед на месечните промени в събраните съобщения за новини и кратки доклади, които улавят нови признаци на научно-технологичното развитие, и да ги публикува на специален уебсайт. Чрез публикуване на новини в мрежата въз основа на събраните данни е възможно да се получи повече информация и мнения, свързани с новините от потребителите. Тези двупосочни интерактивни дейности също са необходими за по-ефикасно насърчаване на политиките в областта на науката и технологиите.

В резултат на проучването, за образа на обществото през 2040 г. е предложено общество, в което няма разлика между реалност и въображение и няма чувство за самота. В допълнение, широк набор от хобита е предложен в резултат на разпространението на технологиите за виртуално пространство, които могат да бъдат използвани от граждани на всяка възраст; и е предложено безопасно общество, където деменцията може да бъде диагностицирана и третирана предварително. По този начин се предлага образ на обществото, в който се преодоляват проблемите, които се предполага да са актуални в онзи момент.<sup>38</sup>

<sup>38</sup>An Overview of the 11th Foresight Survey in Japan; Science and Technology Foresight Center, National Institute of Science and Technology Policy (NISTEP), Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), Tokyo; "Innovation and Development Policy" 3 (2021), стр. 79-90, стр.79

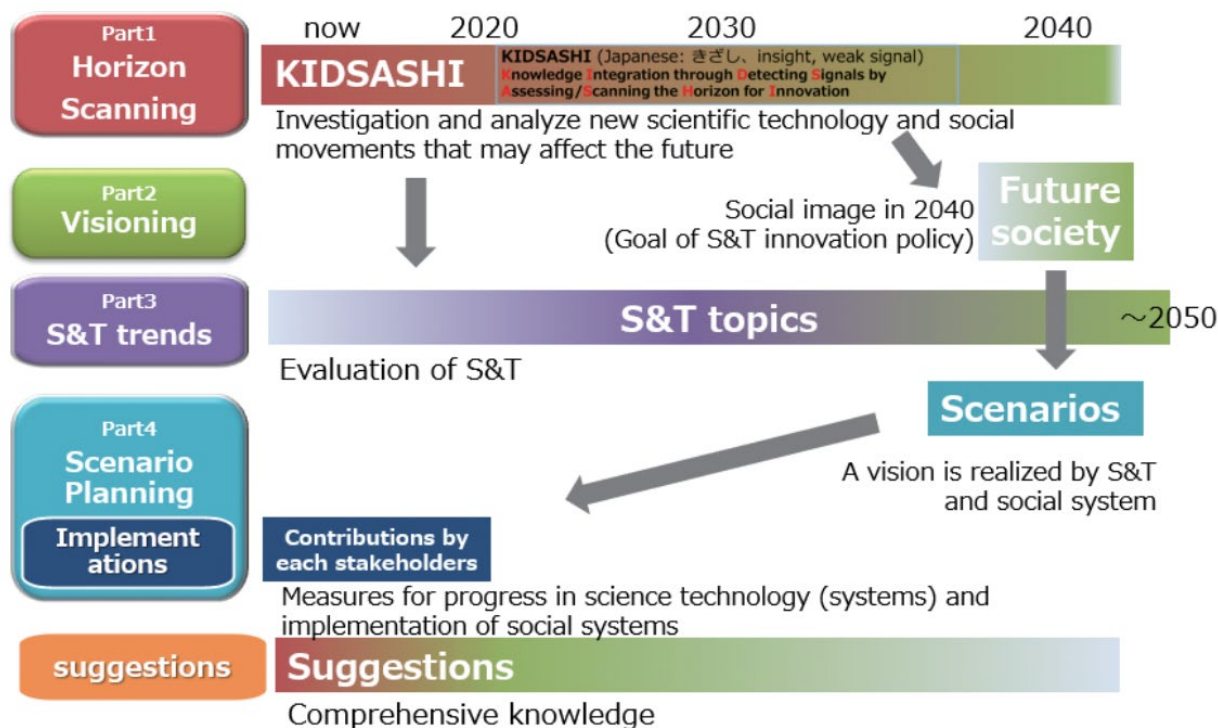


Fig.1 The structure of the 11th foresight survey

Фиг. 7. Обща структура на подхода на 11-ото проучване за обществено-технологичните взаимодействия в Япония.<sup>39</sup>

Допълнителна информация за подхода, инструментите, процедурите и констатациите на проучването е на разположение в Приложение 5 на настоящия доклад.

### 3.9. САЩ

САЩ се считат за една от държавите с дългогодишни традиции в прилагането на подходи за стратегическо прогнозиране. По време на Втората световна война американският военно-управленски комплекс развива аналитичен капацитет за прогнозиране на възможни събития. Те изучават не само военни събития, но и всички въпроси, които може да повлияят на военните дейности, като технологични, демографски и политически тенденции. След Втората световна война дейностите по прогнозиране са оформени от напрежението на Студената война и заплахата от ядрено унищожение. Прогнозните дейности са силно фокусирани върху „стратегически“ въпроси, свързани с националното оцеляване. Тогава се разработва и широко прилагания „Делфи“ метод.

Въпреки този ранен старт, и към момента по-скоро не е налице централизирана национална система за стратегически прогнози в сферата на сигурността. Докладът за глобалните тенденции, който Националният съвет за разузнаване (National Intelligence

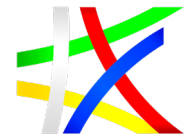
<sup>39</sup>An Overview of the 11th Foresight Survey in Japan; Science and Technology Foresight Center, National Institute of Science and Technology Policy (NISTEP), Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), Tokio; "Innovation and Development Policy" 3 (2021) рстр. 79-90, Fig.1, стр.80



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Council, NIC) изготвя на всеки четири години от 1997 г. насам, е може би най-близкото нещо, което Съединените щати имат до национален прогнозен документ. Други, по-регулярни продукти, като годишната оценка на заплахите на ЦРУ, анализират някои краткосрочни опасности.

През март 2021 г. Националният съвет за разузнаване публикува доклада „Глобални тенденции 2040: Оспорван свят“ („Global Trends 2040: A Contested World”). Докладът анализира потенциални широкомащабни промени, като се започне от много вероятните (демографски промени и климатични ефекти) до по-малко сигурните (нарастваща икономическа сложност). Докладът се занимава с въпроса как подобни тенденции могат да си взаимодействат в обществата, между държавите и в международната система, прогнозирайки „по-податлива на конфликти и нестабилна геополитическа среда“. Той представя и пет алтернативни дългосрочни бъдещи сценария, вариращи от „Ренесанс на демокрациите“, в който Съединените щати водят вълна от икономически растеж и технологично развитие, което почива на силни и отворени обществени институции, до „Свят по течението“, в който Западът е ангажиран в конкуренция с Китай в една до голяма степен анархична международна система, оставяйки глобални проблеми като изменението на климата нерешени. Поради това, „Глобални тенденции 2040“ е архетипен пример за стратегическо прогнозиране.

“Училището за международни изследвания на бъдещи развития” (School of International Futures), неправителствена организация, която наскоро публикува казуси от усилията за прогнозиране в осем страни, смята „Глобални тенденции 2040“ за „основополагащ документ за американската работа по прогнозиране... използван от системи по целия свят“. Въпреки това Пентагонът например не включва сценариите на Националният съвет за разузнаване в работата си, нито Белият дом ги използва, за да ръководи политиката. Степента на абстракция – разстоянието между въобразяемото утре и днешните изисквания – изглежда се счита за твърде голяма от националното ръководство. И все пак има признаци, че стратегическото прогнозиране става все по-свързано с политиката както в Пентагона, така и във федералното правителство на САЩ.<sup>40</sup>

Интересът на правителството на САЩ към стратегическото прогнозиране нараства и отслабва през десетилетията, но понастоящем има някои признаци на подновен интерес към изследване на алтернативно бъдеще, за да се осмисли настоящето. Проучване от 2018 г. открива информация за инициативи за стратегическо прогнозиране в 19 федерални агенции:

- Бюро на затворите, Министерство на правосъдието (Bureau of Prisons, Department of Justice).
- Бюро за безопасност и прилагане на околната среда, Департамент на вътрешните работи (Bureau of Safety and Environmental Enforcement, Department of the Interior).
- Централно разузнавателно управление (Central Intelligence Agency).
- Отдел по въпросите на ветераните (Department of Veterans Affairs).
- Агенция за защита на околната среда (Environmental Protection Agency).
- Федералното бюро за разследване (Federal Bureau of Investigation).
- Федерална агенция за управление на извънредни ситуации (Federal Emergency Management Agency).

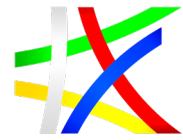
<sup>40</sup>„Strategic Foresight in U.S. Agencies. An Analysis of Long-term Anticipatory Thinking in the Federal Government”; J. Peter Scoblic; December 2021; стр. 31



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- Горска служба, Министерство на земеделието (Forest Service, Department of Agriculture).
- Служба за отчетност на правителството (Government Accountability Office).
- Национална администрация по аеронавтика и изследване на космическото пространство (National Aeronautics and Space Administration).
- Национална агенция за геопространствено разузнаване (National-Geospatial Intelligence Agency).
- Бюро за национална гвардия (National Guard Bureau).
- Национален съвет за разузнаване (National Intelligence Council).
- Служба за управление и бюджет (Office of Management and Budget).
- Служба за нетни оценки (Office of Net Assessment).
- Служба за управление на персонала (Office of Personnel Management).
- Военновъздушните сили на САЩ (U.S. Air Force).
- Брегова охрана на САЩ (U.S. Coast Guard).
- Корпус на морската пехота на САЩ (U.S. Marine Corps).<sup>41</sup>

И други добре установени, но децентрализирани програми за прогнозиране са разпръснати из правителството на САЩ. Много агенции (отбрана, държавна хазна, енергетика и други) поддържат капацитет за стратегическо прогнозиране, като използват дейности за стратегически прогнози в различна степен. Националният съвет за разузнаване изготвя големи доклади за глобалните тенденции на всеки 4 години. Като най-големият световен производител и потребител на прогнозна работа през последния половин век, американската армия разполага с набор от организации за стратегическо планиране и разузнаване, в които прогнозната работа е добре интегрирана, за да обезпечи информация за планирането на секторно ниво.<sup>42</sup>

През последните години и няколко други организации започват програми за стратегическо прогнозиране, включително тези в четири федерални агенции: Центровете за контрол и превенция на заболяванията (Centers for Disease Control and Prevention), Националният институт за безопасност и здраве при работа (National Institute for Occupational Safety and Health), Службата за управление на персонала (Office of Personnel Management) и Тайните служби на САЩ (U.S. Secret Service). Тези „моментни снимки“ предполагат разпространението на методите за прогнозиране във федералното правителство, но също така показват предизвикателствата, пред които са изправени тези усилия.

Интерес представлява и създаването и разрастването на Федералната общност по интереси за прогнозиране (FFCOI): мрежа, чрез която държавни служители, както и учени и практики от частния сектор, се събират, за „споделяне на най-добри практики, насърчаване на междуведомствена подкрепа и разработване на нови и иновативни начини за прилагане и подобряване на използването на стратегическо прогнозиране в рамките на федералното правителство.“ ФОИП (FFCOI) е основана през 2013 г. като неофициална мрежа, като първоначално събира само шепа представители, които да споделят работата си. През 2015 г., за да се популяризира организацията, са обединени сили с Бюрото на затворите към Министерството на правосъдието, което влага ресурси за стратегическо прогнозиране от

<sup>41</sup>“Strategic Foresight in U.S. Agencies. An Analysis of Long-term Anticipatory Thinking in the Federal Government”; J. Peter Scoblic; December 2021; стр. 35

<sup>42</sup>Foresight in governments – practices and trends around the world, Iana Dreyer and Gerald Stang, Yearbook of European Security 2013, стр.23 (29)

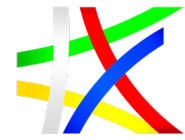




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

2000 г. насам. Благодарение на това, стотици експерти по прогнозиране, както от правителството, така и извън него, присъстват на срещите на ФОИП, които включват гост-лектори, обучения и възможности за популяризиране за други сродни инициативи.<sup>43</sup>

### 3.10. Финландия

Стратегическото прогнозиране е добре интегрирано в политическото планиране на Финландия, включително чрез приемане на целево законодателство за неговото осъществяване. Правителственият прогнозен доклад, изготвен чрез широки консултации от кабинета на министър-председателя, се изготвя в началото на мандата на всяко ново правителство. По време на мандата правителствената мрежа за прогнозиране разработва доклад за средата за създаване на политики във Финландия, и всяко министерство има персонал, който да изготви прегледи на бъдещата дейност на министерствата. Финландският парламент също има „Комисия за изследвания на бъдещето“ (Committee for the Future), която да проследява и преразглежда работата по прогнозиране. Изменението на климата, застаряващото население и технологичното развитие трансформират Финландия и променят перспективите ѝ за бъдещето. Много други социални, технологични, икономически, екологични и политически промени също оказват влияние върху работната среда. Финландия счита, че трябва да се подготви за бъдещето и несигурността, която то носи. Прогнозните дейности на правителството имат за цел да подкрепят вземането на решения чрез създаване на споделено разбиране за промените, които предстоят. Сътрудничеството и широкообхватното участие са неразделна част от работата на правителството за бъдещето. Някои проекти за стратегическо прогнозиране, по които текущо работи звеното към кабинета на министър председателя, се отнасят за бъдещето на сектора за търговия на дребно, и за актуализиране на наблюдението на пазара на труда, с цел включване на повече данни относно краткосрочните потребности от работна сила и трудови умения.<sup>44</sup> Звеното координира и дейността на национална мрежа за осъществяване на стратегически прогнози, която обединява финландски производители на прогнозни данни, с подкрепа от финландския фонд за иновации „Ситра“ (Sitra). Мрежата функционира като дискуссионен и координационен форум за оператори на стратегически прогнози и организира различни регулярни събития. Темите и съдържанието им варират и включват представяне на проекти за стратегическо прогнозиране, обучителни събития и възможности за работа в мрежа. Те са отворени за всеки, който се интересува от прогнози и изследвания на бъдещи развития.<sup>45</sup>

Един от аналитичните центрове, работещи в страната, е „Демос Хелзинки“ (Demos Helsinki<sup>46</sup>) - независима организация, проучваща въпросите за изследване на формите на бъдещето посредством участие в международни партньорства. Един от проектите на организацията се отнася до изследване и сравнение на практиките на Финландия и Сингапур, по отношение на взаимодействието между дейностите за стратегическо прогнозиране и осъществяване на политики<sup>47</sup>.

<sup>43</sup>“Strategic Foresight in U.S. Agencies. An Analysis of Long-term Anticipatory Thinking in the Federal Government”; J. Peter Scoblic; December 2021; стр. 36

<sup>44</sup><https://vnk.fi/en/foresight>

<sup>45</sup><https://vnk.fi/en/foresight/national-foresight-network>

<sup>46</sup><https://demoshelsinki.fi/about-us/>

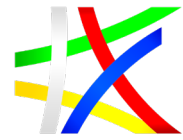
<sup>47</sup><https://demoshelsinki.fi/2022/09/26/foresight-policymaking-singapore-finland/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

В структурен план, във Финландия има шест установени инициативи или мрежи за изследване на бъдещи развития. Инициативите за прогнозиране са фрагментирани между много участници, които са публични, частни, неправителствени, международни или комбинации от тези видове. В този смисъл финландската система е типична за развитите страни. Националните системи за прогнозиране по правило са сложни, включващи комбинации от много припокриващи се функции и мрежи. Някои системи имат повече отговорности с подход „отгоре надолу“, ресурси, пряко влияние или повече участници от другите. Характеристиките на финландската система за прогнозиране са нейната цялостна гъвкавост и способност да прониква в цялото общество, като същевременно включва голям брой лица, които вземат решения, служители на министерства, университетски и секторни изследователи, корпоративни организации, национални агенции за финансиране и други заинтересовани страни.

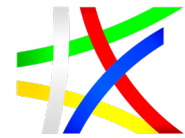
Финландската система за стратегически прогнози има следните шест части:

1. Правителственият прогнозен доклад.
2. Правителствената мрежа за прогнози.
3. Комисията за изследвания на бъдещето (Committee for the Future) на финландския парламент.
4. Консорциумът за стратегически прогнози за работна сила, компетентност и образователни потребности.
5. Мрежата за стратегически прогнози на иновационния фонд „Ситра“ (SITRA).
6. Финландската неправителствена общност и общество за изследвания на формите на бъдещето (Finnish futures community and society).

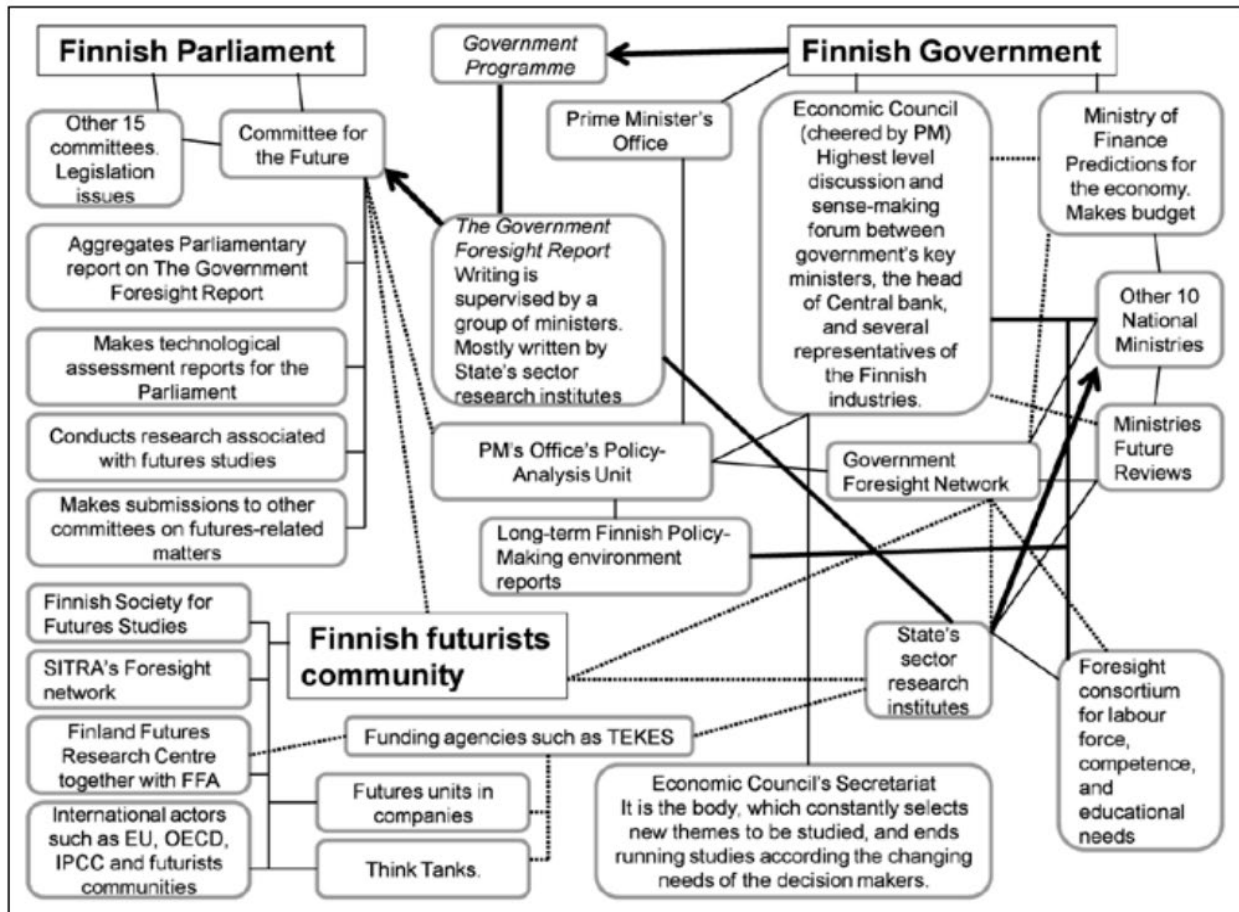
Във финландската система за стратегическо прогнозиране има и три основни групи: инициативи, свързани с финландския парламент; инициативи, свързани с финландското правителство; и инициативи, свързани с общността на финландските неправителствени специалисти за предвиждания или футуристи. Ядрото на системата е правителствената програма, комбинирана с правителствения прогнозен доклад, която свързва работата за изследванията за бъдещето на правителството и парламента.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup>Practicing Strategic Foresight in Government: Cases of Finland, Singapore and European Union, Tuomo Kuosa. RSIS Monograph N19, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, ISBN 978-981-08-8860-2, 2011, стр. 33.



## The Finnish public strategic foresight system



Фиг. 8. Структура на системата за стратегически прогнози във Финландия  
Бележка: Стрелките маркират посоките на връзките на задължителното отчитане. Плътни линии маркират йерархични или други преки връзки или постоянни задължения. Удебелените плътни линии се отнасят за особено силна съвместна функция между свързаните единици. Пунктираната линия описва неофициална връзка между звената, като редовно споделяне на информация или *ad hoc* сътрудничество.<sup>49</sup>

За да се обобщи системата на финландското държавно стратегическо прогнозиране, трябва да се изтъкнат следните нейни характеристики:

- Ръководно правило: Подготвя се правителствена програма, която е политически документ, който задава теми за изучаване в министерствата и в доклади за бъдещи развития. Кабинетът на министър-председателя координира и създава изследователски екипи гъвкаво според променящите се нужди.
- Принос: Секторните изследователски институти и министерства предоставят информация относно своите сектори, докато други заинтересовани страни допринасят допълнително.
- Анализ: Секторните изследователски институти изготвят прогнози, които са им възложени. Министерствата изготвят министерски прегледи (отраслови).

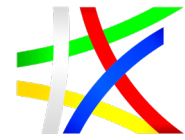
<sup>49</sup>Practicing Strategic Foresight in Government: Cases of Finland, Singapore and European Union, Tuomo Kuosa. RSIS Monograph N19, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, ISBN 978-981-08-8860-2, 2011, стр. 35, фиг. 3.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- **Интерпретиране:** В правителството – подготовка на доклади за бъдещи развития на министър-председателя (хоризонтално), доклади за средата за създаване на политики, и правителствената мрежа за изследване на бъдещи развития. В парламента – становищата и технологичните оценки на комисията за изследване на бъдещето на парламента, заедно с работата на други комисии и с дебати с гражданите.
- **Прогнози:** Сценарии в доклада за бъдещи развития на министър-председателя. Някои въпроси „какво, ако“ идват от прегледите на секторните министерства.
- **Резултат:** Заинтересованите страни са ангажирани, опциите се обсъждат на всички нива, и се осигурява по-силна работа в мрежа.
- **Стратегия:** Определените опции отиват към Икономическия съвет на министър-председателя, към специалните групи на министерствата, които ръководят правителствените програми, към политическите партии и към парламентарните комисии. Влиянието върху националния бюджет, което се извършва в Министерството на финансите е индиректно, чрез ЕК и правителствените мрежи и програми.<sup>50</sup>

### 3.11. Сингапур

Системата за прогнозиране на Сингапур е много добре развита, с разпределени възможности в целия обхват на обществените услуги, и е глобален център за обучение и планиране на правителствени прогнози. Налице са съгласувани усилия за развитие на капацитет за „стратегическо прогнозиране“ в правителството, и за активно използване на резултатите от прогнозите за планиране на политиката. На всеки 5 години правителството формулира национални сценарии за следващите 20 години. Централният елемент на прогнозирането е програмата за оценка на риска и сканиране на хоризонта (RAHS) (включваща мозъчен тръст, център за решения и център за експерименти), част от Секретариата за координация на националната сигурност в кабинета на министър-председателя. Центърът за стратегически изследвания за формите на бъдещето (Centre for Strategic Futures) също играе ключова роля.

Еволюцията на сингапурската система за стратегическо прогнозиране започва през 1991 г. със създаването на Служба за откриване на риска и планиране на сценарии (Risk Detection and Scenario Planning Office) в Министерството на отбраната. През 1995 г. тя е прехвърлена към Отдела за обществени услуги (Public Service Division, PSD) на кабинета на министър-председателя. През 2003 г. тя придобива нови цели и ново име: Служба за стратегическа политика (Strategic Policy Office). Следващите големи стъпки в еволюцията на стратегическото прогнозиране в Сингапур са създаването на Програма за оценка на риска и сканиране на хоризонти (Risk Assessment and Horizons Scanning Programme, RAHS) през 2004 г. и център за сканиране на хоризонти (Horizon Scanning Centre, HSC) през 2008 г. Това води до необходимостта от създаване на мрежа за стратегически изследвания на формите на бъдещето (Strategic Futures Network, SFN) за координация и сътрудничество между всички звена за стратегическо прогнозиране.

<sup>50</sup>Practicing Strategic Foresight in Government: Cases of Finland, Singapore and European Union, Tuomo Kuosa. RSIS Monograph N19, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, ISBN 978-981-08-8860-2, 2011, стр. 45.

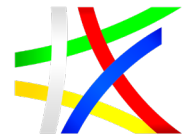




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



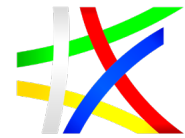
ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Повечето от звената за стратегическо прогнозиране на правителството на Сингапур се намират в кабинета на министър-председателя. Те са главно под ръководството на постоянните секретари за национална сигурност и координация на разузнаването (Permanent Secretaries for National Security & Intelligence Coordination, NSIC) и отдела за обществени услуги (Public Service Division, PSD), който има ролята да поддържа цялата координация на правителствената политика.

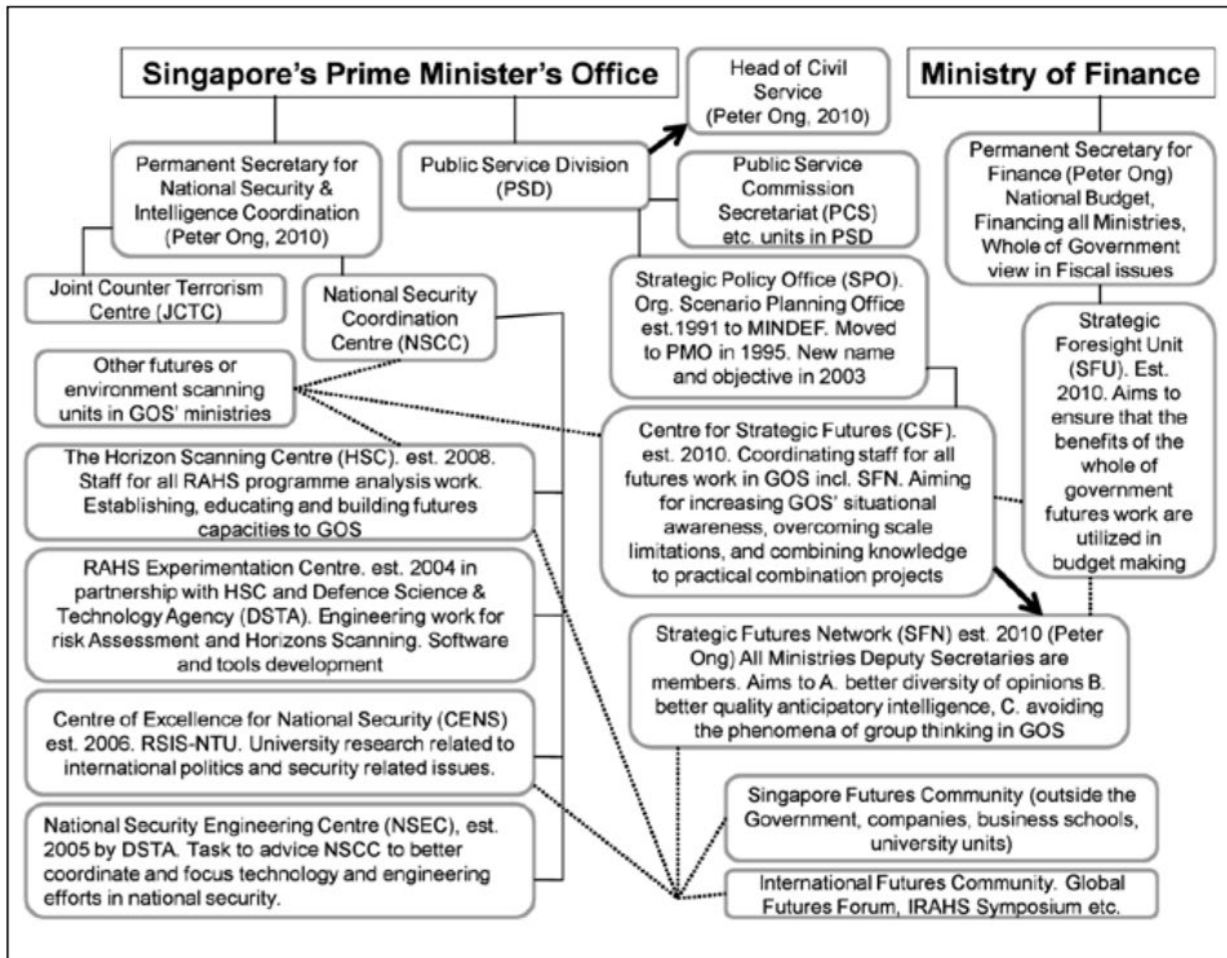
В рамките на дейността на постоянните секретари за национална сигурност и координация на разузнаването, и техния Координационен център за национална сигурност (National Security Coordination Centre, NSCC), основният координиращ орган за прогнозиране е Центъра за сканиране на хоризонта (Horizon Scanning Center, HSC), който беше създаден през 2008 г. Под юрисдикцията на отдела за обществени услуги (Public Service Division, PSD) и неговата Служба за стратегическа политика (Strategic Policy Office, SPO), главният координиращ агент за функциите на прогнозиране е Центърът за стратегически изследвания на формите на бъдещето (Centre for Strategic Futures, CSF), който беше създаден през 2010 г. Освен него, мрежата за стратегически изследвания за бъдещи развития (Strategic Futures Network, SFN) беше създадена в Служба за стратегическа политика (Strategic Policy Office, SPO) по същото време. Центърът за стратегически изследвания на формите на бъдещето (Centre for Strategic Futures, CSF) функционира като мрежа на високо ниво за анализиране на бъдещи развития в рамките на целия публичен сектор на Сингапур.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup>Practicing Strategic Foresight in Government: Cases of Finland, Singapore and European Union, Tuomo Kuosa. RSIS Monograph N19, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, ISBN 978-981-08-8860-2, 2011, стр. 47.



## Singaporean public strategic foresight system

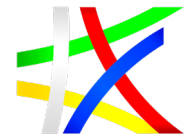


Фиг. 9. Структура на системата за стратегически прогнози в Сингапур

Бележка: Стрелките маркират посоките на връзките на задължителното отчитане. Плътни линии маркират йерархични или други преки връзки или постоянни задължения. Удебелените плътни линии се отнасят за особено силна съвместна функция между свързаните единици. Пунктираната линия описва неофициална връзка между звената, като редовно споделяне на информация или *ad hoc* сътрудничество.<sup>52</sup>

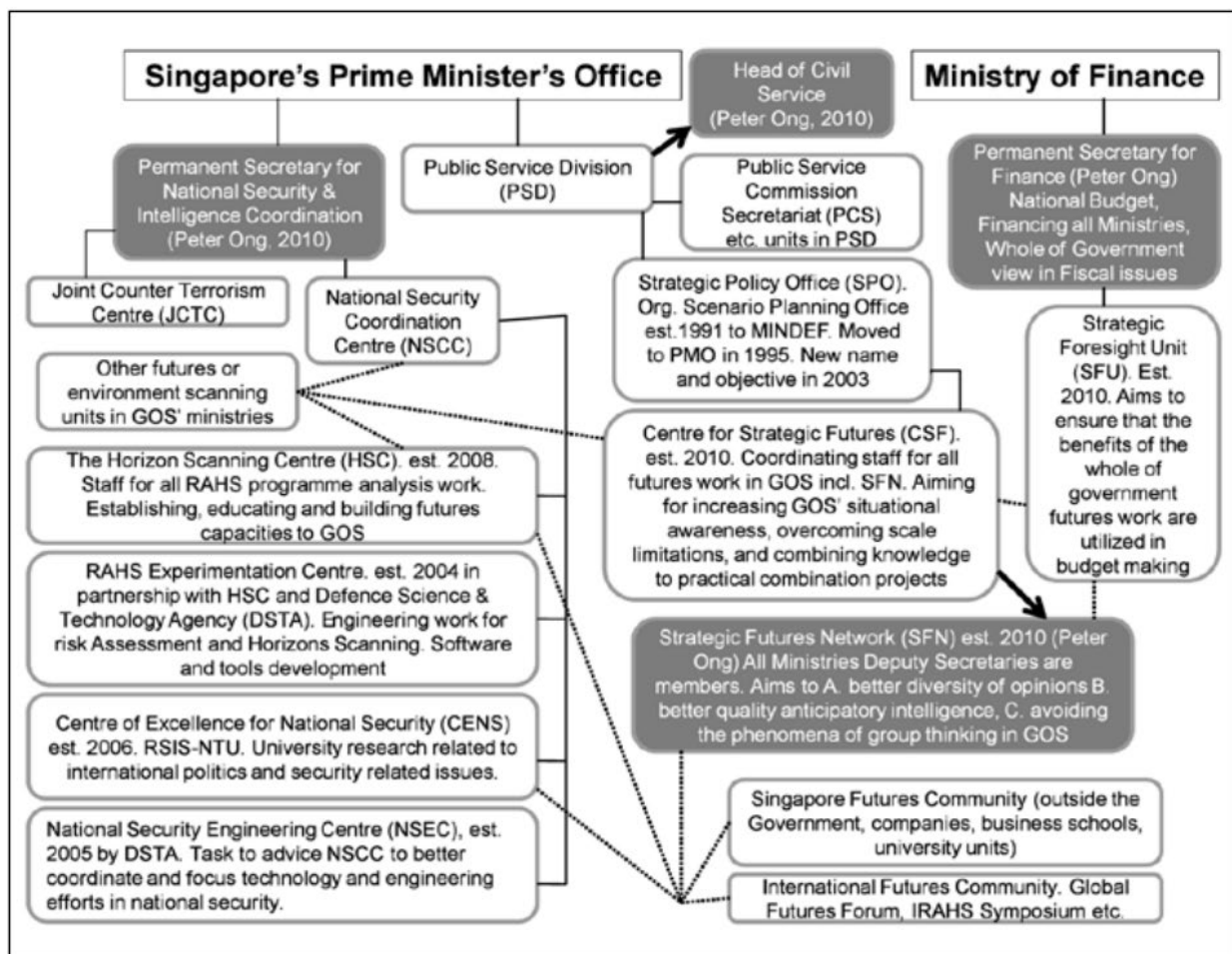
От дейността на мрежата за стратегически изследвания за бъдещи развития (Strategic Futures Network, SFN) се идентифицират конкретни практически ползи. Първо е повишаването на ситуационната осведоменост в рамките на цялото правителство за това, за какво отговаря всяко звено за анализи на бъдещи развития. Второ е насърчаването на тези звена да се обединяват, което помага да се постигне критична маса за обучение и приложни дейности („учене чрез вършене“). Трето е разширяването на обхвата за комбиниране на проекти, при които министерствата разпознават чрез ситуационна осведоменост своите общи интереси, дори ако идват от различни гледни точки, и след това работят заедно за постигане на по-добри резултати от това, което биха направили, ако се справят с даден проблем самостоятелно.

<sup>52</sup>Practicing Strategic Foresight in Government: Cases of Finland, Singapore and European Union, Tuomo Kuosa. RSIS Monograph N19, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, ISBN 978-981-08-8860-2, 2011, стр. 48, фиг. 4.



Заедно с постоянните секретари за национална сигурност и координация на разузнаването и отдела за обществени услуги на кабинета на министър-председателя, министерството на финансите е известно в правителството като централна агенция, която има роля в подкрепа на цялостния подход на правителството по финансови въпроси. През 2010 г. Министерството на финансите създаде Звено за стратегическо прогнозиране (Strategic Foresight Unit, SFU), за да гарантира, че ползите от цялостната дейност за правителствени анализи на бъдещи развития, и конкретно подобрената осведоменост за ситуацията, разнообразието на гледни точки, и избягването на феномена на груповото мислене, се отчитат при дългосрочните бюджетни съображения на министерството на финансите.<sup>53</sup>

## Strong node in Singaporean public strategic foresight system



Фиг. 10. Силен акцент върху значението на публичната система за стратегически прогнози при вземането на управленски решения в Сингапур<sup>54</sup>

<sup>53</sup>Practicing Strategic Foresight in Government: Cases of Finland, Singapore and European Union, Tuomo Kuosa. RSIS Monograph N19, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, ISBN 978-981-08-8860-2, 2011, стр. 48.

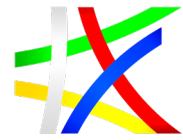
<sup>54</sup>Practicing Strategic Foresight in Government: Cases of Finland, Singapore and European Union, Tuomo Kuosa. RSIS Monograph N19, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, ISBN 978-981-08-8860-2, 2011, стр. 49, фиг. 5.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

В общността на изследователите на бъдещи развития в Сингапур има две обособени общности. Първо, общността в рамките на правителството е добре развита и разполага с разпределени способности в цялото правителство. Второ, неправителствената общност е много по-слабо развита, тъй като Сингапур няма специализирани частни субекти в областта на изследванията на бъдещи развития. Съществуват обаче институции, като Школата за международни изследвания „Раджаратнам“ (Rajaratnam School of International Studies, RSIS), които си сътрудничат с правителствени звена за анализи на бъдещи развития, за да изучават определени въпроси като регионалната сигурност от гледна точка на очакванията за бъдещето. Има и няколко водещи личности в академичните среди и в частни компании, които са на ръководни позиции и които трябва да вземат участие в решенията относно бъдещи политики. Центърът за стратегически изследвания на формите на бъдещето (Centre for Strategic Futures, CSF) е част от опита на правителството да ги включи във форума на свободен диалог, така че както частният, така и публичният сектор да могат да споделят своите мисли относно взаимните интереси. Това, което е наистина важно за сингапурската система за стратегическо прогнозиране, е нейната силна централно управлявана ориентация, която е комбинирана, за да наблюдава, разпределя и контекстуално диференцира функциите за прогнозиране във всички министерства. Практически всички функции на общественото прогнозиране в Сингапур са свързани директно с водещия служител на правителството на Сингапур. Тази практика позволява добро споделяне и сътрудничество между нарастващия брой обществени звена за прогнозиране в Сингапур и потвърждава, че работата по прогнозиране може да повлияе на цялостното вземане на правителствени решения.<sup>55</sup>

### **3.12. Франция**

Франция има най-отдавна установените програми за прогнозиране в Европа, с ориентирани към политиката услуги за прогнозиране в почти всеки департамент. Центърът за стратегически анализи (CAS) работи директно под ръководството на министър-председателя, за да дава съвети относно формулирането и прилагането на политиката. Сенатът има делегация, посветена на прогнозирането, която да отразява социално-икономическите трансформации чрез изграждане на сценарии. Френското министерство на отбраната има Делегация по стратегическите въпроси (DAS), която извършва редовни анализи на дългосрочни международни геополитически въпроси.

Френската разширена система за стратегическо прогнозиране има три водещи стълба: „Центърът за стратегически анализи“ (Centre d'Analyse Stratégique), DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) и институтът „Futuribles“. Центърът за стратегически анализи, наследник на Общата комисия за планиране (Commissariat général du Plan), е институция за вземане на решения и експертна дейност, която има за цел да съветва правителството при създаването и прилагането на икономическа, социална, екологична и културна политика и предоставя прогнози за големи правителствени реформи. По собствена инициатива той извършва проучвания и анализи като част от годишна работна програма. Обръща специално внимание на европейското измерение на въпросите, които разглежда, и функционира към кабинета на министър-председателя в Париж. През 2006 г. Центърът за стратегически анализи е учреден от министър-

<sup>55</sup>Practicing Strategic Foresight in Government: Cases of Finland, Singapore and European Union, Tuomo Kuosa. RSIS Monograph N19, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, ISBN 978-981-08-8860-2, 2011, стр. 50.

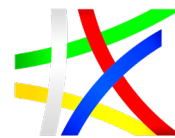




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

председателя, за да осигури на Франция бърз и ефективен механизъм за стратегически прогнози, който да служи по-добре на изпълнителната власт на републиката, особено по въпроси по отношение на средносрочни и дългосрочни стратегии, в един усложняващ се свят.

DATAR е отчасти публично финансирана агенция за прогнозиране и регионална политика на Франция, която е създадена през 1963 г. Тя се фокусира върху регионалните аспекти на националните икономически планове и стимулира, ръководи и координира усилията за регионално планиране на други агенции. DATAR има различни големи мрежови програми; също така разработи мрежа от информационни офиси извън Франция, за да насърчи чуждестранните инвестиции във Франция.

Институтът „Futuribles“ е разделен на три отдела: „Futuribles Press“, „Futuribles International“ и „Futuribles Research and Consulting“. „Futuribles Press“ публикува две месечни публикации: „Futuribles Journal“ и „Futuribles Newsletter“. Списанието е създадено през 1975 г., а месечният му тираж е 6000 – 8000 екземпляра (от които около 40% се разпространяват в чужбина). „Futuribles International“ (преди известно като „Association Internationale Futuribles“) е базирана в Париж международна, независима частна организация с нестопанска цел, която поддържа мрежа или общество за изследвания за бъдещи развития. Работи като изследователски център, междусекторен дискуссионен форум, образователен център и база данни. Създаден е през 1960 г., докато „Centre d'études prospectives“ е създаден през 1957 г. Центърът за изследвания и консултации на „Futuribles“ има 15 служители и изследователска мрежа от 200 експерти. Той се фокусира върху прогнози, изследвания и консултации в почти всички обществени сектори, и поддържа онлайн база данни.<sup>56</sup>

### 3.13. Германия

През последните 20 години Германия разработи децентрализирана комбинация от проекти за прогнозиране в отдели на федерално и провинциално ниво. Федералното министерство на образованието и научните изследвания (BMBWF) е основната правителствена агенция, занимаваща се с прогнозиране, включително чрез своя проект „Futur“ за планиране на научни изследвания. Както на национално, така и на регионално ниво, особено в Бавария и Баден-Вюртемберг, прогнозните проекти (както вътрешни за правителството, така и от външни агенции) изучават широк спектър от технологични, индустриални и социални научни въпроси.

Германия няма централно управлявани офиси за планиране или системи за координиране на проекти за прогнозиране. Вместо това има фрагментирана система с много обществено подкрепяни и финансирани независими организации, разположени извън правителствените структури, много ad hoc комисии и научни съвети, докладващи на министерствата, занимаващи се с възникващи проблеми. На федерално ниво големите министерства имат отдели, обсерватории или научни съвети, които могат да управляват тези оценъчни, фючърсни или стратегически проучвания. Например в Министерството на икономиката има отдел „Икономическа политика“, който извършва анализи и прогнози.

<sup>56</sup>Practicing Strategic Foresight in Government: Cases of Finland, Singapore and European Union, Tuomo Kuosa. RSIS Monograph N19, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, ISBN 978-981-08-8860-2, 2011, стр. 59.

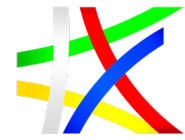




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Също така си струва да се споменат федералните институти и федерални агенции (Bundesinstitute и Bundesanstalten), които са широко признати официални институции за оценка, участващи в различни области на публичното управление: одобрение, сертифициране, етикетирание, изследване, прогнозиране, проучвания за бъдещи развития, съвети, както и изпълнение на делегирани задачи за министерствата. Инструментите за проучвания извършват както териториални диагностики, така и регионални проучвания на бъдещи развития. Смята се, че Германия включва множество публични и децентрализирани източници на проучвания за бъдещи развития, но има относително лоша традиция на публично планиране, доколкото продължава да създавала повече прогнози, отколкото предвиждания.

Вероятно най-известната структура за стратегическо прогнозиране в Германия е „Съветът на петимата мъдреци“ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundesministerium für Wirtschaft), създаден през 1963 г. Той играе роля, подобна на тази на Съвета за икономически анализи във Франция (CAE – Conseil d'analyse économique), но се различава по размер, тъй като има само петима експерти, въпреки годините си на съществуване (41 години в сравнение с шест години), и в метода (по-скоро търсене на консенсус, отколкото сравняване на анализи). Организацията получава мандата периодично да оценява германската икономика от всеки ъгъл и има форма на академичен орган, който съветва правителството и парламента по въпроси на икономическата политика. Всяка година петимата университетски експерти представят на канцлера доклад за „цялостната икономическа ситуация“ и нейното „предвидимо развитие“, като същевременно подчертават появяващите се „рискове“ и възможностите за тяхното контролиране. Докладът включва диагноза, част, посветена на краткосрочното прогнозиране, и развитието на бъдещите предизвикателства пред обществената политика. Съветът също има за задача да подпомага политиците на всички нива (местно, регионално и федерално) и да помага на широката общественост да има достъп до надеждна информация по икономически въпроси.<sup>57</sup>

### 3.14. Великобритания

Правителственото прогнозиране в Обединеното кралство се ръководи от „Офиса за прогнози на Обединеното кралство“ (UK Foresight Office), централна правителствена агенция, която докладва директно на кабинета и се ръководи от главния научен съветник на правителството. Първоначално посветен на технологиите и индустрията, понастоящем той има по-широк тематичен мандат да разглежда предизвикателствата за бъдещето, проследявайки големи проекти за прогнозиране, сканиране на хоризонта, и дейности за обучение в правителството. Паралелно с него, Центърът за развитие, концепции и доктрини (DCDC) и Лабораторията за отбранителна наука и технологии на Обединеното кралство (DSTL) извършват прогнозиране и сканиране на хоризонта за Министерството на отбраната.<sup>58</sup>

Една от най-известните системи или програми за прогнозиране в Европа е Програмата за прогнозиране на правителството на Обединеното кралство (U.K. government's Foresight

<sup>57</sup>Practicing Strategic Foresight in Government: Cases of Finland, Singapore and European Union, Tuomo Kuosa. RSIS Monograph N19, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, ISBN 978-981-08-8860-2, 2011, стр. 61.

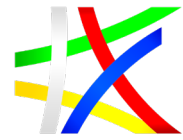
<sup>58</sup>Foresight in governments – practices and trends around the world, Iana Dreyer and Gerald Stang, Yearbook of European Security 2013, стр.23 (29)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Programme), която се счита за ефективна в информирането на стратегическите политики в британското правителство. Въпреки че първоначално е съсредоточена върху политиката в областта на науката и технологиите – и все още поставя силен акцент върху тези въпроси – тя непрекъснато разширява обхвата си, и предоставя на политиките перспектива за пълната програма сфери на обществената политика. Програмата обхваща целия спектър от изчерпателния процес на прогнозиране – от ранно откриване на сигнали и генериране на прогнози до разработването на варианти на политиката – като свързва експерти с дългосрочна перспектива и използва усъвършенствани техники за анализ на бъдещето, за да повиши правителствения капацитет за стратегически политики. Нейното възникване се свързва с 60-те години на миналия век, когато нов фокус върху политиката в областта на науката и технологиите се занимава с широко признатия проблем с иновациите в Обединеното кралство. Появата на информационните технологии и необходимостта от увеличени инвестиции в научноизследователска и развойна дейност налага избори между конкуриращи се изисквания, за да се определят правилните приоритети в светлината на икономическите изисквания на страната. В началото на 90-те години на миналия век на четири академични и частни институции е възложено да разработят методологии за идентифициране и приоритизиране на нововъзникващи технологии от значение за Обединеното кралство. Получената визия за „ключови технологии“ проправи пътя към това, което през 1994 г. се превърна в Програмата за прогнозиране на Обединеното кралство. Програмата работи в рамките на Правителствената служба по наука, като една от ключовите ѝ инициативи е правителственият Център за сканиране на хоризонта (U.K. Horizon Scanning Center, HSC), който започва да работи през декември 2004 г. и има за цел да се включи директно в определянето на междуправителствени приоритети и стратегия формиране, подобряване на капацитета на правителството да се справя с междуетаблици и мултидисциплинарни предизвикателства. Програмата за прогнозиране на Обединеното кралство може да се групира в три отделни програми или дейности: сканиране на хоризонта, анализи за проучване на бъдещи развития, и програма за популяризиране на обществеността. При сканирането на хоризонта има две допълващи се програми, „Delta Scan“ и „Sigma Scan“, които осигуряват междусекторна информационна основа в подкрепа на всички дейности по прогнозиране в правителството на Обединеното кралство. Тези текущи сканирания гледат напред в диапазон до 50 години, за да разкрият „противоречия и неясноти в картографирането на турбулентността на промяната“.

„Delta Scan“, с повече от 250 научни и технологични експерти като сътрудници, дава общ преглед на бъдещите проблеми на науката и технологиите. „Sigma Scan“ е синтез на други източници за сканиране на хоризонта, който може да се характеризира като „сканиране на сканирания“ и обхваща тенденциите в целия дневен ред на обществената политика. Тя черпи своята информация от мозъчни тръстове, корпоративни прогнози, правителства, академични среди, неправителствени организации, блогове, масови медии или музика, изобразявайки разнообразието от потенциални източници на информация.

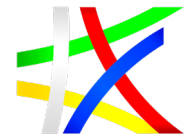
Вторият основен елемент от Програмата за прогнозиране на Обединеното кралство е непрекъснатата програма, осигуряваща едновременно изпълнение на три или четири проекта за стратегическо прогнозиране, за създаване на висококачествен преглед на даден проблем и за разработване на визия за това как Обединеното кралство може да посрещне възможни бъдещи предизвикателства. Всички проекти трябва да имат дългосрочно въздействие чрез повишаване на осведомеността, предлагане на препоръки за политики и създаване на мрежи между професионалисти в и извън правителството, които могат да превърнат



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

препоръките в политики. Проектите продължават между 18 и 24 месеца, и се занимават или с конкретен актуален проблем, за справянето с който науката, технологиите, социалните науки и икономиката могат да помогнат, или с актуален аспект на науката или технологията, който вероятно ще има по-широк потенциал в бъдеще. Всеки от проектите се нуждае от министър-поръчител и спонсор, за да осигури политическа подкрепа на високо ниво и следователно се председателства от министъра на водещата институция и се ръководи от висши ръководители от съответните отдели, изследователски органи и други организации. Проектите стартират само при условие, че е гарантирана подкрепа от всички съответни заинтересовани страни, и по този начин група от заинтересовани страни на високо ниво наблюдава всеки проект. Ръководна група кани между 90 и 120 учени от различни дисциплини да се присъединят към проекта, за да прегледат широко научната литература и да участват в работни срещи или семинари. Крайната цел е да се създаде набор от ясни, изчерпателни и разбираеми доклади за проекта, често разработвани от специализирани научни автори, за да бъдат достъпни за всички членове на интердисциплинарния екип.

Третият стълб на програмата за стратегическо прогнозиране е с широк обществен обхват, който изгражда мрежи от интелектуалци и изследователи на бъдещи развития в публичния, частния, академичния и други сектори. Центърът за сканиране на хоризонта поддържа и мрежа на анализаторите на бъдещи развития (FAN Club) като форум, където специалисти с интерес към сканиране на хоризонта и анализ на развития могат да обменят нови идеи, иновативно мислене и най-добри практики.<sup>59</sup>

### 3.15. Холандия

За разлика от други страни като Германия, Холандия има постоянна централна агенция за планиране към правителството. Холандското бюро за анализ на икономическата политика (Centraal Planbureau, Central Planning Bureau, CPB) е основано през 1945 г. То се финансира от холандското правителство, но работи като независима агенция. Целта на Бюрото е да прави независими икономически анализи, които са както научно обосновани, така и актуални и подходящи за разработването на политики в Холандия. Със своите анализи Бюрото информира не само политици и обществени фигури, но и обществени организации, научната общност и широката общественост. Бюрото провежда своите изследвания по собствена инициатива, както и при поискване от ограничен кръг. В рамките на тази група са кабинетът, правителствените министерства, парламентът, отделни членове или фракции на парламента и политически партии (както партии в управлението, така и опозиционни партии). Също така да се възползват от изследователските усилия на Бюрото могат и организациите на работодателите и синдикатите, Социално-икономическият съвет и други институти и организации в областта на социално-икономическата политика и изследвания. Официално министърът на икономиката решава дали Бюрото ще отговори или не на конкретно искане или може да определи, че то може да участва само до степента, в която искането се вписва в общите дейности на CPB.

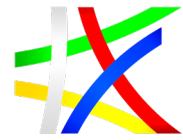
<sup>59</sup>Practicing Strategic Foresight in Government: Cases of Finland, Singapore and European Union, Tuomo Kuosa. RSIS Monograph N19, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, ISBN 978-981-08-8860-2, 2011, стр. 57.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Наред с Бюрото, холандското правителство има три други служби за планиране: Службата за социално и културно планиране (SCP), Холандската агенция за оценка на околната среда (MNP) и Службата за пространствено планиране (RPB). Дейността за стратегическо прогнозиране в областта на науката и технологиите се е развила във вид на три подхода на научна и технологична политика. Първият механизъм осигурява организацията на постоянни панели (т.нар. консултативни секторни съвети за научни изследвания), които имат тристранен състав от изследователи, потребители на изследвания и държавни служители. Основната задача на тези панели е да съветват министерствата относно техните секторни научни политики, като вземат под внимание бъдещото обществено развитие и научните възможности.

Вторият механизъм е този на предвижданията за технологичната политика. През 80-те години Министерството на икономиката, което отговаря за технологичната политика, разработи прогнозни проучвания, за да идентифицира критични технологии за холандските малки и средни предприятия и да им помогне да възприемат тези технологии.

Третият механизъм е този на научната политика за научни изследвания. През 1992 г. министърът на образованието и науката създава „Комитет за управление на прогнозите“, който да координира и инициира проучвания на прогнозите и да съветва министъра относно последствията за научната политика. Управителният комитет за стратегическо прогнозиране прилага подход за изграждане на сценарии, разработен от Груповото планиране на „Шел“ (Group Planning, Shell Company), и продължава традицията на формулирането на научната политика с помощта на структурирани секторни панелни дискусии.<sup>60</sup>

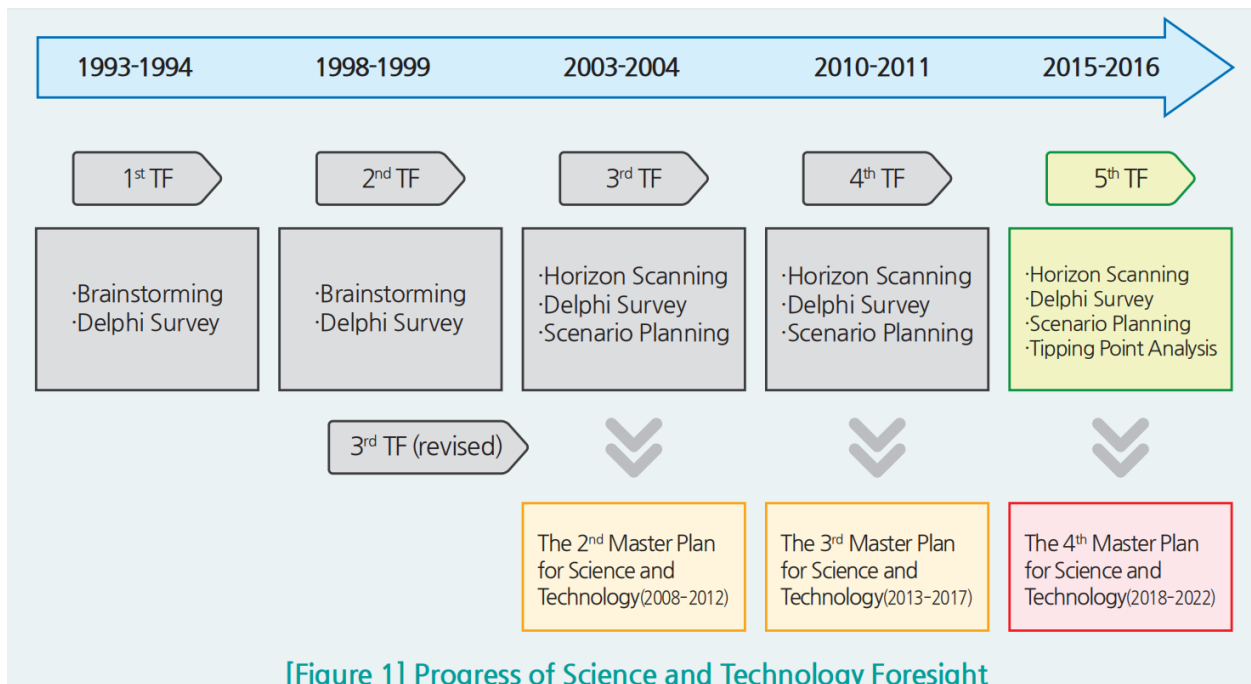
### 3.16. Република Корея

Република Корея се откроява със своите активни дейности по стратегическо прогнозиране на науката и технологиите, изпълнявани от Корейския институт за оценка и планиране на науката и технологиите (KISTEP), и фокусирани върху развитието на научно-технологични възможности. Министерството на отбраната също подготвя свои прогнози чрез Корейския национален университет по отбрана. Предприемат се и действия относно необходимостта да се обърне внимание на социалния контекст, в който ще се случат промените в науката и технологиите.

Във връзка с това, Петото корейско проучване за стратегическо прогнозиране, озаглавено „Бъдещи перспективи и технологични прогнози за Корея – идентифициране на предизвикателствата и възможностите за икономиката и обществото на Корея“ представлява най-всеобхватното усилие досега на корейското правителство в областта на научно-техническите прогнози. Като се възползва от поредица предишни проучвания, проведени през 1994 г., 1999 г., 2003 г., 2007 г. (ревизия), и 2011 г., неговата основна цел е да начертае бъдещето на корейското общество и технологии и да свърже бъдещите нужди на хората с иновациите в науката и изследванията. Системни както по характер, така и по методология, тези проучвания ускоряват еволюцията на Корея към общество на знанието. Резултатите от тази поредица проучвания се отразяват в държавните генерални планове за

<sup>60</sup>Practicing Strategic Foresight in Government: Cases of Finland, Singapore and European Union, Tuomo Kuosa. RSIS Monograph N19, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, ISBN 978-981-08-8860-2, 2011, стр. 63.

научно-технологично развитие. Всички проучвания са използвали основно метода „Делфи“, комбиниран с други инструменти. Министерството на науката, ИКТ и бъдещото планиране (MSIP) отговаря за организацията на технологични проучвания, докато Корейският институт за оценка и планиране на науката и технологиите (KISTEP) провежда дейностите за технологично прогнозиране.



[Figure 1] Progress of Science and Technology Foresight

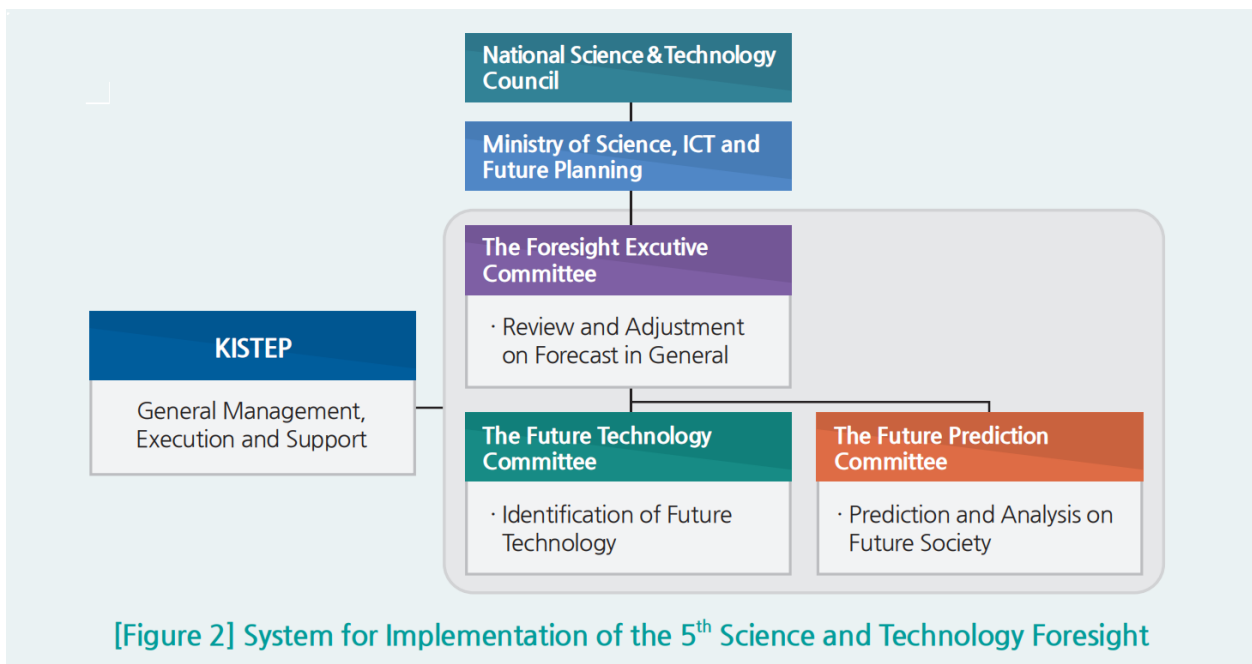
Фиг. 11. Развитие на проучванията за научно-технологични прогнози в Република Корея<sup>61</sup>

Петото проучване обхваща три широки цели. Първа от тях е да се предвиди бъдещото общество, като се имат предвид евентуални промени на вътрешната и външната среда, и да се прогнозира и анализират бъдещите технологии, които се очаква да се появят в различни области на науката и технологиите, въз основа на промяната на бъдещото социално търсене и развитието на науката и технологиите. Втора цел е да се допринесе за установяването на научно и технологично планиране и политика, които ще засилят отзивчивостта на държавната политика, като отразяват социално-икономическите изисквания на бъдещото общество и перспективите за развитие на науката и технологиите. Трета цел е да се предвиди повратната точка на технологията по отношение на социалното разпространение, като се фокусира върху основните иновативни технологии, свързани с реалния живот на хората. Резултатът от проучването предоставя основни данни за установяване на съответстваща политика, като: период за реализация на технологията, значимост и начин за реализиране на бъдещите технологии. Информацията от него се използва за представяне на очаквания за бъдещето на технологиите, необходими за създаване на 4-ти генерален план за наука и технологии (2018-2022 г.). Проучването прогнозира очакваните аспекти на бързото разпространение на определена технология в обществото и очакваното време на нейното навлизане, а също така представя цели за

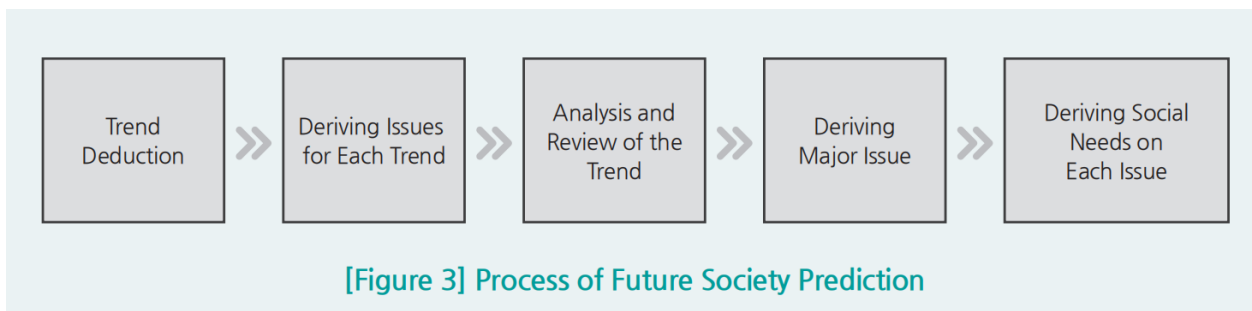
<sup>61</sup>The 5th Science and Technology Foresight (2016-2040). Ministry of Science and ICT, Korea Institute of S&T Evaluation and Planning (KISTEP). April 2017, Фиг. 1, стр. 1.



осъществяване на разпространението на тези технологии, с цел предварителна подготовка на политическия процес за тяхното навлизане.<sup>62</sup>



Фиг. 12. Институционална рамка на Петото проучване за научно-технологични прогнози в Република Корея<sup>63</sup>

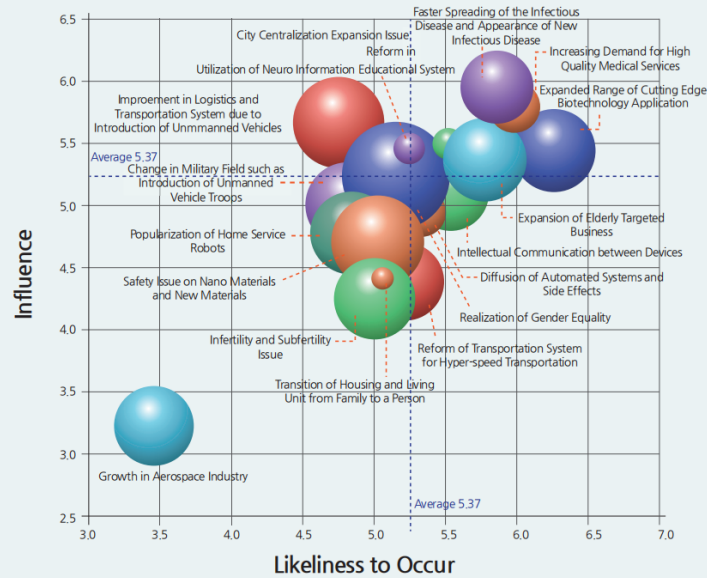
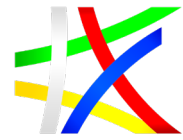


Фиг. 13. Етапи в процеса на осъществяване на Петото проучване за научно-технологични прогнози в Република Корея<sup>64</sup>

<sup>62</sup>The 5th Science and Technology Foresight (2016-2040). Ministry of Science and ICT, Korea Institute of S&T Evaluation and Planning (KISTEP). April 2017, стр. 2.

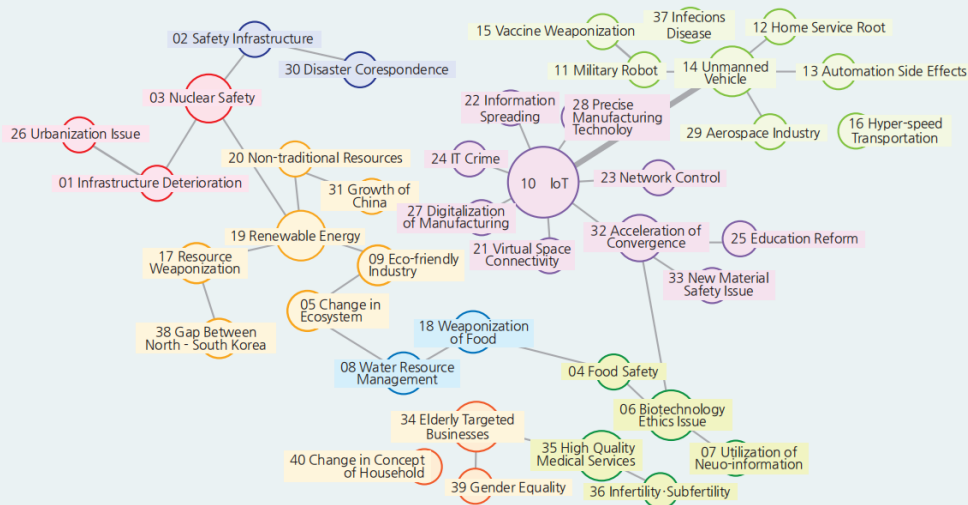
<sup>63</sup>The 5th Science and Technology Foresight (2016-2040). Ministry of Science and ICT, Korea Institute of S&T Evaluation and Planning (KISTEP). April 2017, Фиг. 2, стр. 3.

<sup>64</sup>The 5th Science and Technology Foresight (2016-2040). Ministry of Science and ICT, Korea Institute of S&T Evaluation and Planning (KISTEP). April 2017, Фиг. 3, стр. 4.



[Figure 4] Analysis on Evaluation of Main Issues Related to Human Empowerment (Example)\*  
\* Average refers to overall average of all 40 issues in the category

Фиг. 14. Графично представяне на обобщените резултати от Петото проучване за научно-технологични прогнози в Република Корея<sup>65</sup>



[Figure 5] Deriving Key Connections in the Issue Network (2012-2015)

Фиг. 15. Представяне на взаимовръзките между тематичните области, обхващащи от Петото проучване за научно-технологични прогнози в Република Корея<sup>66</sup>

<sup>65</sup>The 5th Science and Technology Foresight (2016-2040). Ministry of Science and ICT, Korea Institute of S&T Evaluation and Planning (KISTEP). April 2017, Фиг. 4, стр. 6.

<sup>66</sup>The 5th Science and Technology Foresight (2016-2040). Ministry of Science and ICT, Korea Institute of S&T Evaluation and Planning (KISTEP). April 2017, Фиг. 5, стр. 6.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## 4. Инструменти за стратегическо прогнозиране

### 4.1. Обзор на приложимите инструменти

При осъществяването на дейности за стратегическо прогнозиране се използват различни методологии за прогнозиране, поотделно или в комбинация, често за осигуряване на елементи (допускания, оценки, алтернативи и други), впоследствие интегрирани в процес на изграждане на сценарии. Тези инструменти може да се използват отделно от сканирането на хоризонта. Когато обаче се използват заедно, те подобряват качеството на прогнозните прозрения и резултати. Освен това, някои от тези методи въвеждат допълнителен аспект на участие, докато други въвеждат системно мислене или по-напреднали количествени и качествени анализи. Пълномащабното упражнение за стратегическо прогнозиране обичайно разчита на повече от един метод, така че е необходимо разработването на подход със смесен инструментариум от методи, персонализиран за всяко конкретно приложение и цел на прогнозирането.<sup>67</sup>

В своята съвкупност, наборите от подходи за прилагането на тези инструменти могат да предоставят следните типове продукти:

- по-добра перспектива за „ветрилото“ на бъдещите набори от алтернативни възможности, които (целенасочено или случайно) могат да настъпят (среда за осъществяване на бъдещи политики);
- изясняване на собствените потребности и предпочитания (визия за желани варианти на бъдещето)
- формулиране на алтернативни сценарии, и избор на предпочитани такива (политически алтернативи, и политически избори)
- формулиране на по-прецизни потребности за ефективно осъществяване на предпочитани сценарии (политическа подготовка и политическа устойчивост).

Някои основни инструменти от тази група методи включват:

#### Сканиране на хоризонта

Сканирането на хоризонта се използва за откриване на ранни признаци на потенциално важни развития чрез систематично изследване на потенциални заплахи и възможности. Методът има за цел да филтрира фактори, които са постоянни, такива, които се променят инцидентно, и такива, които са постоянно променливи. Подходът може да изследва нови въпроси, както и постоянни проблеми и тенденции, включително въпроси в периферията на текущото мислене, които вероятно ще предизвикат допълнителни предположения. Сканирането на хоризонта е добра първа стъпка в оценката на тенденциите, които да бъдат включени в процеса на разработване на сценарии. То може да поставя акцент върху новите технологии и техните ефекти върху разглеждания проблем, върху природни процеси или климатични явления, върху демографски (възпроизводство, здравеопазване, миграции) или икономически процеси и други.

#### Анализ на въздействия от тенденции (Trend impact analysis)

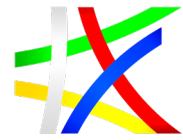
<sup>67</sup>Foresight Manual. Empowered Futures for the 2030 Agenda. 2018 UNDP Global Centre for Public Service Excellence, стр. 26



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Анализът на въздействията на различни тенденции екстраполира исторически данни в бъдещето, като същевременно взема предвид евентуални безпрецедентни бъдещи събития. Това включва систематично изследване на ефектите от възможни бъдещи събития, които вероятно ще повлияят на екстраполираната тенденция. Събитията могат да включват технологични, политически, социални, икономически и ценностно ориентирани промени. Анализът на въздействието на тенденцията изследва причината, природата, силата на окончателно въздействие, вероятността и скоростта на възникване на проблем при настъпването на определена промяна. Някои тенденции са сравнително предсказуеми като растежа на световното население, но повечето екстраполации на тенденциите се влошават с течение на времето, колкото по-далеч отива прогнозата. Този инструмент се стреми да разгледа набор от възможности, които се отклоняват от очакваната норма.

### Колело на формите на бъдещето (futures wheel)

Колелото на формите на бъдещето е графична визуализация на преки и непреки бъдещи последици от настъпване на определена промяна или развитие. То може също да се използва при вземане на решения (за избор между опции) и при управление на промени (за идентифициране на последици от една или друга промяна). Инструментът е особено полезен по време на етапа на мозъчна атака на анализа на въздействието.

### Методът Делфи

Методът Делфи е техника за структуриране на групови комуникационни процеси за справяне със сложни проблеми. Той включва отговори на експертни проучвания в поредица от итеративни кръгове на обучение. Делфи първо установява първоначалния възглед на групата, представя незабавна обратна връзка за различни мнения и с цел формиране на съгласувана позиция във финалния кръг. Сътрудниците на груповия анализ не трябва да се срещат лично и могат да видят резултатите, докато те и техните колеги добавят своите мнения в реално време. В началото организаторът(ите) формулират въпроси за бъдещето и ги представят на сътрудниците. Сътрудниците отговарят, като добавят своите класации и коментари. След това организаторите използват получените анонимни коментари, за да формулират по-добри въпроси. Процесът се изпълнява отново в поредица от последователни (итеративни) кръгове, докато се стигне до консенсусен отговор.

### Причинно-следствен многослоен анализ (Causal Layered Analysis)

Причинно-следственият многослоен анализ, или накратко ПСМА (CLA), е упражнение за деконструиране на наративите на заинтересованите страни около проблем или стратегически вариант за бъдещето. ПСМА идентифицира движещите сили и светогледи, които са в основата на различни гледни точки за бъдещето и какво означава то за различните групи чрез дискусия и деконструкция на конвенционалното мислене. Въз основа на това ПСМА е в състояние да произведе споделен възглед за възможни бъдещи резултати, които могат да нарушат съществуващите парадигми на мислене и работа. Това е особено полезно, когато различните групи имат различни гледни точки за бъдещето на една организация и каква стратегия трябва да се използва.

### Анализ на кръстосани въздействия (Cross-impact analysis)

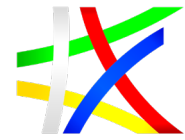
Анализът на кръстосано въздействие е семейство от техники, които често се използват като допълнение на метода Делфи. Той е аналитичен подход за последователно оценяване на вероятностите за набор от събития. Както подсказва името му, той включва



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

идентифициране и оценка на въздействието на наслагващите се тенденции или събития едно върху друго с помощта на матричен формат.

### Морфологичен анализ

Морфологичният анализ често се използва във връзка с така нареченото „дърво на релеванността“, което се използва за идентифициране на възможности за нови продукти. Тази техника, разновидност на подхода на мисловното картиране (mind mapping) включва картографиране на опции за получаване на цялостна перспектива на възможните решения. Този тип анализ изследва всички възможни решения на даден комплексен, неопределен количествено, сложен, обикновено “наболял” проблем.

### Моделирание, симулация и игри

Моделирането, симулацията и игрите са техники, които помагат на вземащите решения да видят ефектите от политиките предварително. При тях разглежданият набор от въпроси се поставя (непосредствено или интерпретирано) в ролева ситуация с определени правила за поведение на участниците и техни специфични целеполагания. Влиянието на моделирането, симулацията и игрите нараства, тъй като компютъризацията на структурата и правилата позволява сложни системи, работещи с много променливи, да бъдат представяни динамично и графично. Тъй като технологията за компютърни игри става все по-сложна и устройствата за наблюдение стават все по-разпространени, можем да очакваме тези методи за прогнозиране да станат все по-разпространени и достъпни за използване. Например, виртуалните светове също са много големи симулации, основа за по-малки симулации, които могат да нарастват експоненциално.<sup>68</sup>

#### **4.1.1. Сканиране на хоризонта и наблюдение на тенденции**

Сканирането на хоризонта е един от водещите инструменти при осъществяването на стратегическо прогнозиране. Също така той е добре пригоден за систематично изследване на външната среда за: 1. по-добро разбиране на природата и скоростта на промяната, и 2. идентифициране на потенциални възможности, предизвикателства и вероятни бъдещи развития, свързани с тематичния фокус на проучването. Често се нарича сканиране на „хоризонта“, защото целите му по правило надхвърлят вероятното или дори правдоподобното в целия неопределен обхват от възможни тенденции и форми на бъдещето. Сканирането трябва също така да изясни „арената“ (сектор, индустрия, политически въпроси) и „аудиторията“ (която ще използва констатациите и резултатите).

Сканирането се различава от прогнозирането по следните елементи:

- Сканирането не се стреми да прави прогнози, а да идентифицира и изследва нови, иновативни идеи, както и основните модели на промяна.
- Сканирането се опитва да избегне екстраполирането на настоящето в бъдещето (доколкото данните за тези тенденции идват предимно от миналото) и количествени изчисления на вероятностите.
- Сканирането е по-ориентирано към „наблюдение“ и търсене на „слаби сигнали“, които могат да се трансформират в мощни тенденции. Това изисква правилно проектиране на процеса на сканиране, за да се избегне капанът на объркващи сигнали за тенденции или дори за погрешни двигатели на промяната.

<sup>68</sup>Foresight Manual. Empowered Futures for the 2030 Agenda. 2018 UNDP Global Centre for Public Service Excellence, стр. 30

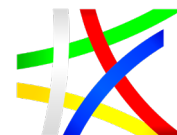




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



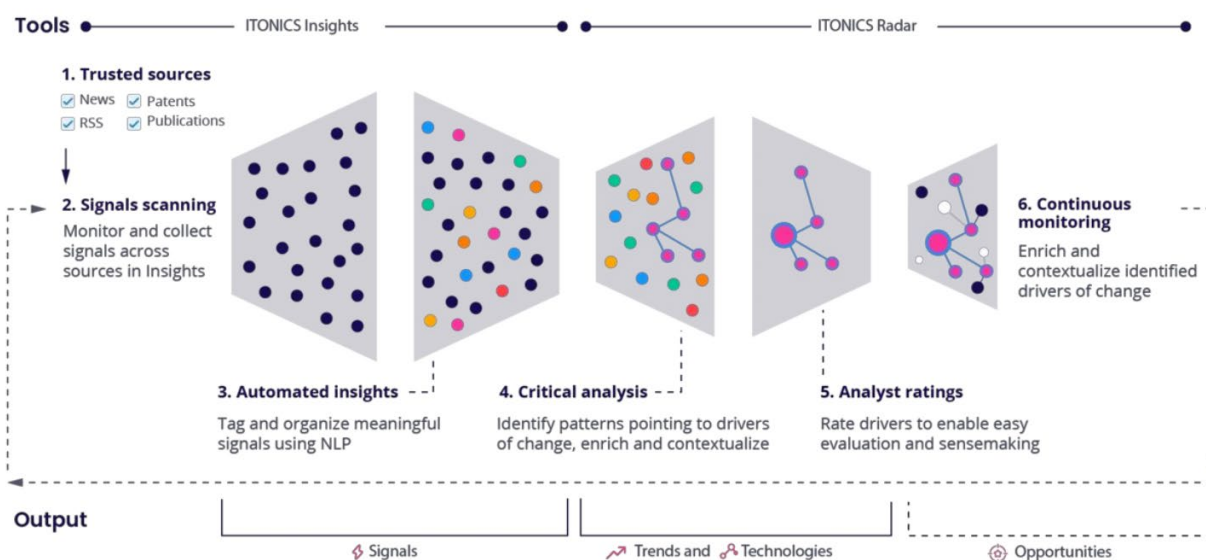
ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Понастоящем нарастващата наличност на публични данни и големи количества отворени данни („Големи данни“), включително от масивни онлайн проучвания и консултации, платформи за социални мрежи или инструменти за краудсорсинг, променя начина, по който може да се провежда традиционното сканиране на околната среда или наблюдение на хоризонта.

Сканирането може да бъде постоянна дейност и да се извършва непрекъснато с цел наблюдение на външната среда. Това изисква специален екип (не непременно много голям) или интегриране на задачи за сканиране в съществуващи за разработване на политика и стратегия. Въпреки това може да се използва и в комбинация с разработване на стратегия, обществена дискусия или промяна на политиката. Най-важно е, че сканирането е фокусирано върху външната ситуация, така че изисква допълнителни методи за правилно използване на идентификациите на сканирането, за да ги преведе в категории, които са от особено значение за изпълняващата организация или държава, и допълнително да доведат до политическа, стратегическа или организационна промяна.



Фиг. 16. Пример за идентифициране, категоризиране, структурен анализ и екстраполация на тенденциите от слаби сигнали, в хода на сканиране на хоризонта за технологии и иновации, с използване на фирмени софтуерни инструменти на “Itonics Innovation” GmbH (<https://www.itonics-innovation.com/>)<sup>69</sup>

Ключовите възможности на сканирането определят, че то не е предназначено да предвиди какво ще се случи, а да идентифицира какви събития потенциално може да се настъпят. Ето защо е много важно да се имат предвид следните уточнения:

- Сигналите са отделни събития и проблеми (точки от данни), и обръкването им с тенденции може да доведе до мисълта, че текущите новини наистина са проява на зрели тенденции. Сигналите обаче трябва да се разграничават от „шума“ – събития и проблеми, които или не са от значение за определената цел на прогнозиране, или „маскират“ действителните тенденции.

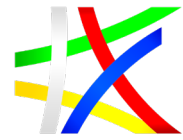
<sup>69</sup>“Strategic Foresight – the Ultimate Guide, <https://www.itonics-innovation.com/strategic-foresight-guide> , стр. 11.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ

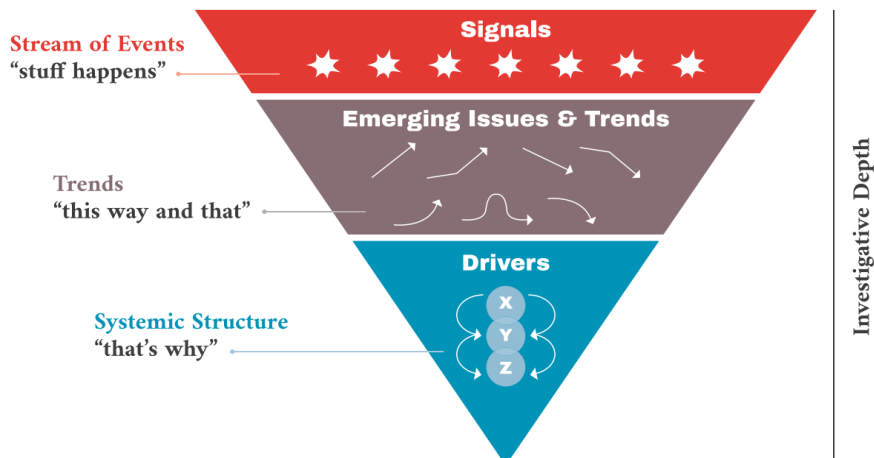
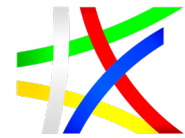


ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- Тенденциите са основни модели на промяна, които имат относително ясна посока на промяна. Може да се идентифицира различна „зрялост“ на тенденциите.
- Двигателите са най-зрелите тенденции, които имат очевидно въздействие върху широк набор от сектори и индустрии (например глобализацията).
- Несигурностите са възникващи проблеми, които се случват, но не е очевидно (участниците не могат да се „споразумеят“) как ще се развиват и в каква посока (обстоятелство, което е в сила и за така наречените „матрици/сценарии 2x2“, разгледани по-долу).

При типичен процес на сканиране може да се достигне до идентифициране на стотици сигнали, и десетки тенденции и двигатели. Броят на несигурностите може да варира значително в зависимост от сложността и непредсказуемостта на фокуса на сканиране. В този контекст, стратегическото прогнозиране е фокусирано върху идентифицирането на слаби сигнали и „черни лебеди“, както е обяснено по-долу:

- „Слабите сигнали“ са по-малко проявени, „шумни“ или социално ориентирани индикатори за промяна в тенденциите и системите. Те представляват суров информационен материал, позволяващ изпреварващи действия. „Слабите сигнали“ в някои случаи могат да обявяват някои „Черни лебеди“, докато в други случаи не са достатъчни за това. В процесите на политики слабите сигнали могат да предугаят настройката на дневния ред или кога може да се отвори „прозорецът на политиката“ на определен проблем.
- Така наречените „Черни лебеди“ (наричани също и „Диви карти“ или „Жокери“/„Wild cards“) са събития с ниска вероятност, но силно въздействие, които изглеждат твърде невероятни или малко вероятно да се случат. Предварителното отчитане на екстремните въздействия на евентуални „Черни лебеди“ може да доведе до откриването на нови възможности и рискове, и създаването на прости системи за ранно предупреждение за тяхното потенциално пристигане. Вариациите включват: „сив лебед“ („grey swan“, събитие, предсказуемо до известна степен, например земетресение), „мръсно-бял лебед“ („dirty-white swan“, изненадващ само поради когнитивни пристрастия) и „червен лебед“ („red swan“, в действителност не е наистина въздействащ). Други свързани понятия са „червена херинга“ („red herring“, подвеждащ или фалшив сигнал), „кралски дракон“ („dragon king“, големи, екстремни събития, които всъщност не идват от нищото, но повечето не са очаквали, например глобалната финансова криза от 2008 г.) и „бял слон“ („white elephant“, известен на всички хора, но повечето не искат да разпознаят неговото присъствие или значение).



Scanning Modes	Information Need	Information Use	Amount of Targeted Effort	Number of Sources	Tactics
Undirected Viewing	General areas of interest; specific need to be revealed	<b>"Sensing"</b> Serendipitous discovery	Minimal Medium	Many	<b>"Touring"</b> Scan broadly a diversity of sources, taking advantage of what's easily accessible
Conditioned Viewing	Able to recognise topics of interest	<b>"Sensemaking"</b> Increase understanding	Low	Few	<b>"Tracking"</b> Browse in pre-selected sources on pre-specified topics of interest
Informal Search	Able to formulate queries	<b>"Learning"</b> Increase knowledge within narrow limits	Medium	Few	<b>"Satisficing"</b> Search is focus on an issue or event, but a good-enough search is satisfactory
Formal Search	Able to specify targets	<b>"Deciding"</b> Formal use of information for planning, acting	High	Many	<b>"Retrieving"</b> Systematic gathering of information on a target, following some method or procedure

Фиг. 17. Подход и видове сканиране на хоризонта <sup>70</sup>

При неговото прилагане, необходимо е сканирането на хоризонта да започне със следните въпроси:

- На какви въпроси е необходимо да отговорим?
- Какво е особено важно, и какво е по-малко важно?
- Какво мислим, че знаем (известни известни)?
- Какво е необходимо да знаем (известни неизвестни)?
- Какво можем да очакваме, което не знаем, че не знаем (неизвестни неизвестни)?

Последният въпрос е особено важен, защото нашите когнитивни и поведенчески пристрастия може да ни ограничават дори да сме наясно, че не знаем нещо, което може да се окаже съществено. Тази област е най-важната за сканиране, тъй като тези „слепи петна“ са мястото, откъдето обикновено идват повечето „слаби сигнали“. Трябва също така да се

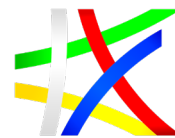
<sup>70</sup>Foresight Manual. Empowered Futures for the 2030 Agenda. 2018 UNDP Global Centre for Public Service Excellence, стр. 26



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

определят предпочитаните и специфични режими на сканиране, всеки от които изисква различни подходи и различно разпределение на ресурсите. Най-широко използваният подход за сканиране на хоризонта идва от известното изследване „Изкуството да сканираме околната среда“<sup>71</sup>, както е представен по-долу.

Поради изобилието от информация, която може да бъде събрана, и необходимостта тя да се организира по смислен и полезен начин, сканирането се основава на сегментиране на сигнали и тенденции в предварително определени категории.

- Най-често срещаният подход е СТИЕП (STEEP), който се отнася до социални, технологични, икономически, екологични и политически въпроси. Когато информацията се събира, тя се организира в тези категории и се анализира.
- Други категории, които трябва да имате предвид, включват правни, демографски, етнически, регулаторни и ценностни области. Подходът PESTL+V (политика, околна среда, общество, технологии, правни въпроси и ценности) също е широко разпространен.

За целите на целесъобразността или удобството може да се извърши така нареченото „сканиране на сканирането“. Базира се на анализ на съществуващи доклади за сканиране – събиране, анализиране и синтезиране – и може да бъде направено за няколко дни. Обикновено обаче не предоставя персонализирани или целеви прозрения за конкретната цел или организация, осъществяващи проучването.

Сканирането обикновено се прилага като първа фаза от по-широкия процес на прогнозиране, който след това води до разработване на сценарии. Полезно е при него да се идентифицират границите и фокусът на сценариите, но може също така да стесни обхвата на новите перспективи. Следователно сканирането може да се използва и след като са разработени сценарии – и е идентифициран предпочитаният от тях – за да се въведе аспектът на осъществимостта в последващата стратегия и планиране на действие.

---

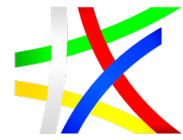
<sup>71</sup>The Art of Scanning the Environment”, Chun Wei Choo; Bulletin of the American Society for Information Science, February/March 1999, рстр. 21-24



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

#### **4.1.2. Планиране на сценарии**

В контекста на стратегическото прогнозиране, сценариите представляват разкази за алтернативно бъдеще - възникващите среди, в които се разиграват днешните решения - както с предвидени, така и с непредвидени последици. При това, необходимо е да се вземат под внимание следните техни особености:

- Сценариите не са прогнози и не са политики, стратегии или планове - те представляват перспективи, хипотези, очаквания и предположения за миналото, настоящето и бъдещето на конкретен проблем, организация, система или по-широко развитие.
- Сценариите идентифицират ограничен набор от примери за възможно бъдеще, които предоставят ценна (но не изчерпателна) отправна точка при оценката на настоящите политики и стратегии или при формулирането на нови.

Разработването на сценарии може да се използва за различни цели на прогнозиране. Когато се стремим да помогнем на заинтересованите страни да развият споделено разбиране и да подобрят сътрудничеството, без непременно да търсим емитиране на действие, ние използваме „учене по сценарий“. След това сценариите могат да представляват „скеле“ за създаване на смисъл, диалог и иновация (например в подходите „Три хоризонта“ и „Мисия Хоризонт“, представени в Приложение б). Но в контекста на стратегическото прогнозиране, ако е необходимо то да доведе до практически инициативи, сценариите трябва да бъдат свързани с конкретно разработване на дадена политика, разработване на конкретна стратегия и/или планирането на специфично действие – аспект на стратегическото прогнозиране, който рядко се разглежда ефективно.

Ако сценариите не се превърнат в промяна (учене или действие), те често остават „измислени“ упражнения или в крайна сметка се представят в доклади, които не осигуряват голяма практическа стойност. Броят на сценариите от едно интегрирано изследване за стратегическо прогнозиране може да варира: от един (визия или ретроспекция) до дузина или повече. Колкото повече сценарии генерираме, толкова по-трудно ще бъде да ги консолидираме и превърнем в действие.

Практическо правило е, че е препоръчително да има максимум 4-5 сценария в една инициатива за стратегическо прогнозиране. Сценариите могат да приемат различни форми:

- Те могат да бъдат представени като „ядро“ – същността на бъдещата ситуация, формулирана в едно или няколко кратки изявления.
- Когато се търси разбиране как може да се развие някое бъдеще, ние се стремим да разработим сценарии от гледна точка на „как е станало всичко“. Такива сценарии са пълно описание на пътищата от настоящето към бъдещето.
- Можем да опишем само бъдещата ситуация (бъдещата точка във времето, като в подходите „Ден от живота“ или „Мисия Хоризонт“, описани в приложение б по-долу) като история „за“ бъдещето - без обяснение как се е появило това бъдеще.

Какъв конкретен формат на сценарии ще се използва, зависи от целта на дадена инициатива за стратегическо прогнозиране и от избраната специфична методология, предназначена за него.<sup>72</sup>

<sup>72</sup>Foresight Manual. Empowered Futures for the 2030 Agenda. 2018 UNDP Global Centre for Public Service Excellence, стр. 31

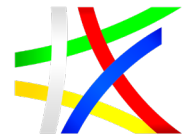




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Някои практически насоки при разработването на сценарии включват:

- За да бъдат ефективни, необходимо е сценариите да бъдат представени като „широко ветрило“ с широк спектър от впечатления, усещания, взаимоотношения, проблеми и възможности и т. н. относно бъдещата ситуация.
- Заглавието на всеки сценарий е подходящо да отговаря на разбирането на заинтересованите страни за него.
- Сценариите е необходимо да избягват обикновената екстраполация на текущите тенденции, но също така трябва да бъдат убедителни, последователни и правдоподобни.
- Когато се разработва повече от един алтернативен сценарий, те не трябва да се припокриват или да корелират помежду си.

Когато се работи с повече от един сценарий, е много важно да се попълни цялото пространство на алтернативни форми на бъдещето („ветрило на бъдещето“) – както е представено в подхода „Общи изображения/Генерични изображения“, представен в приложение 6 към настоящия доклад. Трябва да се избягва „прогнозираното“ (екстраполирано) линейно бъдеще: вместо това е необходимо да се включат не само вероятни или правдоподобни бъдещи събития, но да се обхване всичко, което се счита за възможно. В цялото пространство на възможните форми на бъдещето - когато методологията за прогнозиране се фокусира върху нормативни сценарии – обикновено се идентифицират предпочитани форми на това бъдеще. Само в някои редки случаи (например при подхода „Мисия Хоризонт“, изяснена в приложение 6 по-долу), целеполагането включва надхвърляне на обхвата на възможните форми на бъдеще, и попада в така наречените „абсурдни“ форми на бъдещето.

Сценариите са най-ефективни, когато се използват в контекста на така наречената „дълга поредица“ – за периоди от поне 10 години в бъдещето, или за поне 5 години, след като се очаква текущият цикъл на политика или стратегия да приключи.

Свързването на сценарии със стратегии е относително труден и предизвикателен процес и неуспехът може да подкопае целия процес на прогнозиране. Първо и най-важно, връзката между сценариите не е едноетапно упражнение, и не е еднопосочна. За да се осигури правилното съответствие между плановете/стратегии и сценариите, необходимо е те да бъдат повторно (итеративно) анализирани, и да се идентифицира как набор от сценарии влияе върху набор от стратегии, и обратно.

Най-трудният аспект на тази връзка е, че сценариите се отнасят до развитието на средата, докато плановете и стратегиите се отнасят до действията на организационното ниво. И така, свързването на сценарии и плановете/стратегии ефективно означава свързване на алтернативни среди с алтернативни организационни действия и промяна (бизнес идея). Вторият основен проблем е степента, в която отделните плановете/стратегии (или политики) са приведени в съответствие с няколко алтернативни форми на бъдещето/сценария. Това се определя най-добре с използване на така наречените „аеродинамични тунели“, които помагат да се тества как бъдещите промени могат да повлияят на способността за изпълнение на определен проект или набор от стратегически цели.

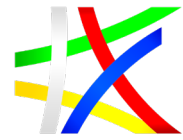
Като приканва участниците да си представят как биха изпълнили целите си при различни сценарии, „аеродинамичният тунел“ им помага да идентифицират критични точки на планиране, където стратегията трябва да бъде гъвкава и адаптивна и какви политики може



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

да се наложи да бъдат подсилени. Техниката на този вид оценка се нарича „Сценарийно-стратегическа матрица“, в която всяка стратегия е свързана с всеки сценарий въз основа на четири критерия за оценка на стратегическите опции: стратегическо съответствие, културно съответствие, финансово/икономическо представяне и представяне на риска.

Представянето на разглежданите стратегии на свой ред позволява да се направи групиране на стратегическите опции в категории стратегии, както следва:

1. Стабилна: представя се умерено в пълния набор от сценарии – има най-малък риск, но може да бъде относително консервативен отговор на непредвидими промени.
2. Гъвкава: представя се добре в повечето сценарии, но в някои много по-добре, отколкото в други – поддържа опциите отворени и при голяма несигурност може да се счита за по-добра от стабилната стратегия.
3. Множествено покритие: представя се умерено в почти всички сценарии – това е обширен и скъп подход, базиран на портфолио от алтернативни стратегически действия.
4. Хазартна: представя се изключително добре в един или няколко сценария, но зле във всички останали – това е най-рисковият подход, но най-иновативният и може да доведе до трансформиращи резултати, ако предпочитаният сценарий(и) наистина се осъществи.

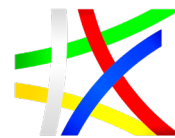
Всяка от горните категории стратегии предполага различна комбинация от риск и иновация, и е необходимо изборът да е направен въз основа на предпочитания и нужди, както и на ресурсите на организацията, провеждаща дадено стратегическо прогнозиране, основаващо се на сценарии, водещи до стратегически действия.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



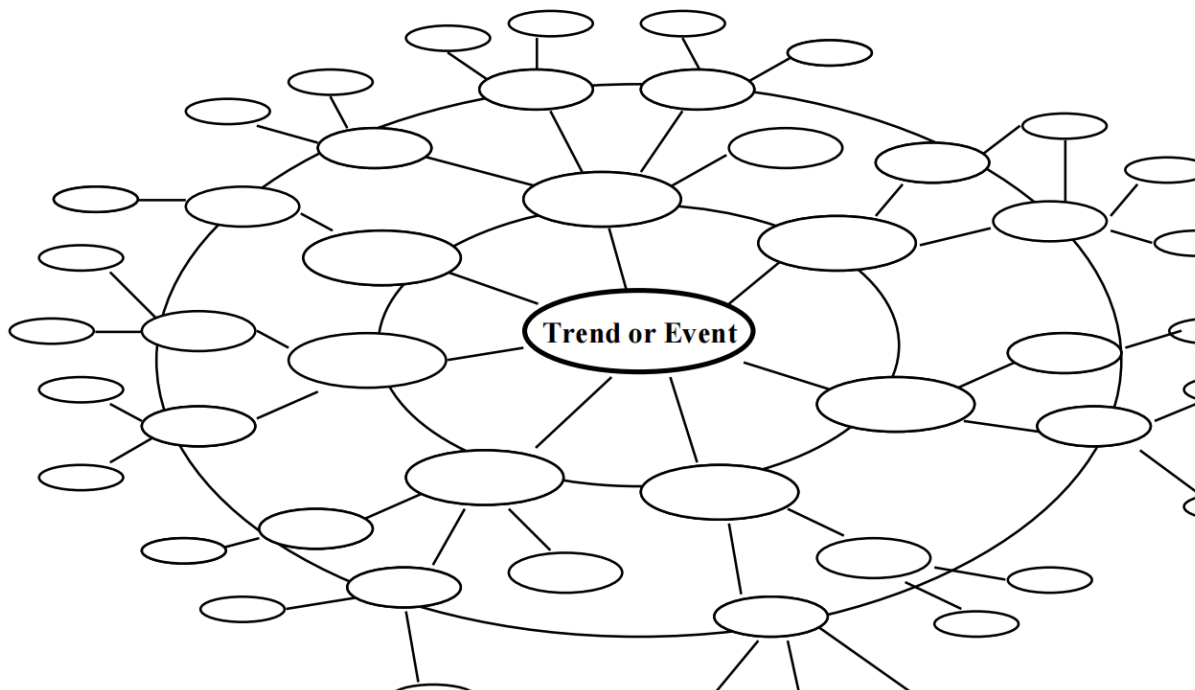
ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

### 4.1.3. Колело на формите на бъдещето

Figure 1. Basic Futures Wheel

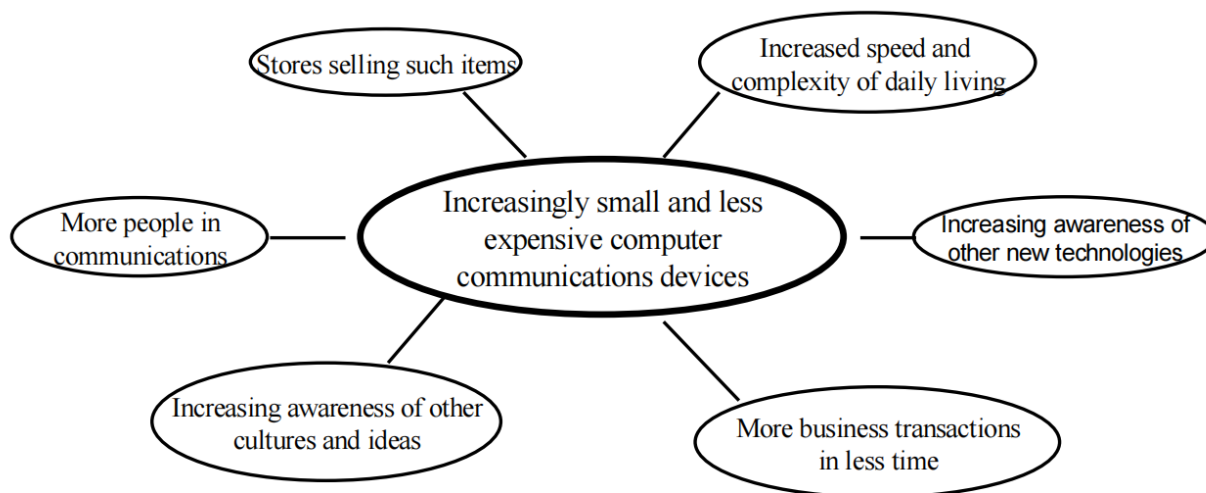


Фиг. 18. Общ вид на колело на формите на бъдещето<sup>73</sup>

Колелото на формите на бъдещето, вариант на подхода за „мисловно картиране“ (mind mapping), е метод за идентифициране и обобщаване на първични, вторични и третични следствия от тенденции, събития, неочаквани развития, и евентуални бъдещи решения. То е начин за организиране на мисленето и задаването на въпроси за бъдещето – един вид структурирана мозъчна атака. Методически, името на тенденция или събитие се изписва в средата на лист хартия; след това малки спици се изтеглят като колело от центъра. Първични въздействия или последствия се попълват в края на всяка спица. След това вторичните въздействия на всяко основно развитие образуват втори пръстен на колелото. Този ефект на концентрични развития продължава до получаване на полезна картина на последиците от събитието, или наблюдаваните тенденции станат ясни.

<sup>73</sup>The Futures Wheel; Jerome C. Glenn; Futures research methodology – V3.0; 2021; Millenium project; Fig. 1, стр. 1

Figure 2. Example of primary impacts of trend



Фиг. 19. Първични въздействия <sup>74</sup>

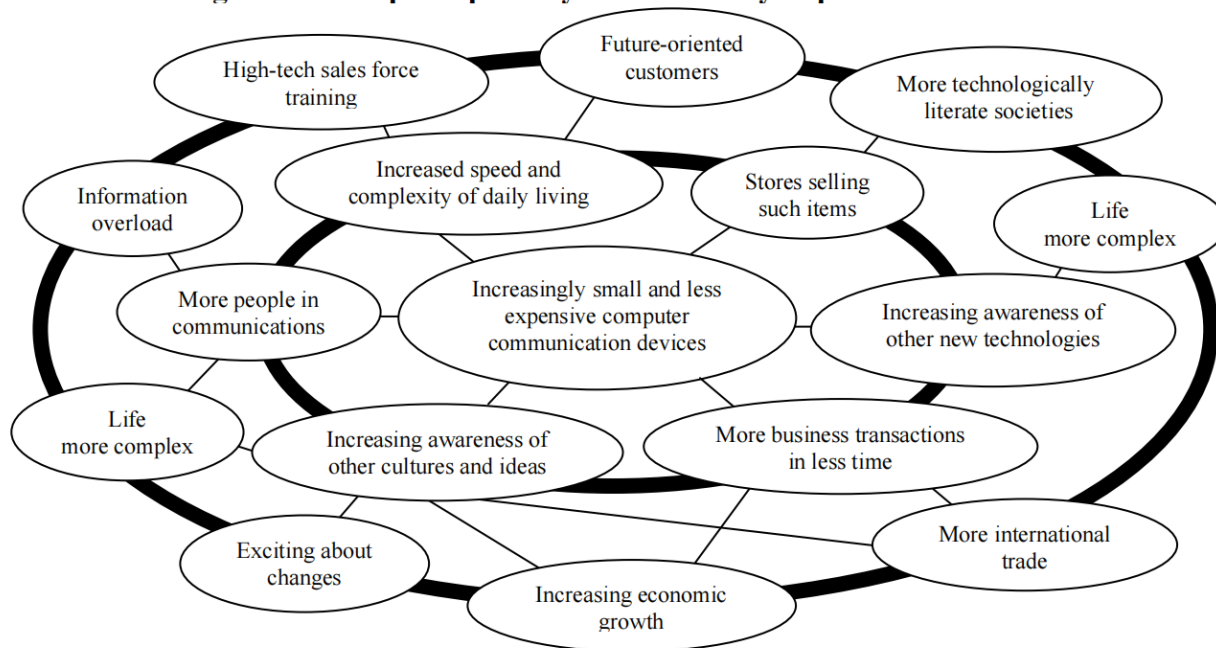
Колелото на формите на бъдещето може да се използва за:

- Осъзнаване на възможните въздействия на настоящите тенденции или потенциални бъдещи събития;
- Организиране на разбирането за бъдещи събития или тенденции;
- Създаване на прогнози в рамките на алтернативни сценарии;
- Демонстриране на сложни взаимовръзки;
- Разработване на комплексни резултатни концепции на определена първоначална концепция за тенденция или събитие;
- Провеждане на обсъждане за бъдещето в групов контекст;
- Ангажиране на участници (в семинар или друго събитие) в колективно обсъждане на бъдещи развития;
- Осигуряване на основа на ориентирана към бъдещето перспектива;
- Подпомагане при групова мозъчна атака.

Колелото на формите на бъдещето е един от най-често използваните методи сред голям брой изследователи на бъдещи процеси, тъй като това е изключително лесен начин да се ангажират хората да мислят за бъдещето. Футуристите намират за лесно да използват колелото, за да обмислят последиците и да организират мислите си за възможни бъдещи събития или тенденции. Като най-евтина техника за използване, тя е и гъвкава за използване както в ситуации за напреднали, както и в класните стаи на началното училище.

<sup>74</sup>The Futures Wheel; Jerome C. Glenn; Futures research methodology – V3.0; 2021; Millenium project; Fig. 2, стр. 4

**Figure 3. Example of primary and secondary impacts of a trend**



*Фиг. 20. Вторични въздействия*<sup>75</sup>

След идентифициране на първоначални тенденции или възможни бъдещи събития, могат да бъдат поставени въпроси като: „Ако това събитие се случи, тогава какво ще/може да последва?“ Или: "Какво задължително върви с това събитие или тенденция?" Или, "Какви са някои други възможни въздействия или последици?" Тези въздействия съставят мисловна карта на бъдещето, действайки като механизъм за обратна връзка за стимулиране на последващо ново обмисляне.<sup>76</sup>

Колелото на формите на бъдещето може да се използва и като метод за създаване на прогнози в рамките на алтернативни сценарии. В това приложение се избира сценарий и негов елемент. Например, може да се предвиди бъдещето на видеокасетофона в рамките на сценарий за пост-информационната епоха сценарий на "съзнателната технология" (т.е. постинформационната епоха, в която се заличават различията между технологията и съзнанието). Човек може да си представи, че видеокасетофонът е съзнателен субект, способен да комуникира; след това да определи какви характеристики ще са необходими, за да се реализира това състояние на практика. Колелото на формите на бъдещето може да покаже различни варианти на това как да се проектират продуктите като по-„съзнателни“ или по-непосредствено реагиращи на потребителя. Всяка нова характеристика на продукта може да има спици, които идентифицират какви нови елементи трябва да бъдат включени в новия дизайн. Тази вариация е подобна по функция на подходите на дърветата на решенията и морфологичния анализ.<sup>77</sup>

Колелото на формите на бъдещето има определени предимства, едно от които е неговото леко и достъпно използване, поради липсата на необходимост от специфично оборудване

<sup>75</sup>The Futures Wheel; Jerome C. Glenn; Futures research methodology – V3.0; 2021; Millenium project; Fig. 3, стр. 5

<sup>76</sup>The Futures Wheel; Jerome C. Glenn; Futures research methodology – V3.0; 2021; Millenium project; стр. 2

<sup>77</sup>The Futures Wheel; Jerome C. Glenn; Futures research methodology – V3.0; 2021; Millenium project; стр. 7

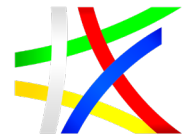




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

или софтуер, като в същото време визуализира и улеснява обмислянето за бъдещето. То също може да се използва на всеки етап в процеса на изследване на бъдещето за по-добро разбиране на събития и тенденции, и лесно се прехвърля и адаптира към различни ситуации. Това е достъпно средство за колективно диагностициране на възприятията на всяка група за бъдещето. В допълнение, колелото на формите на бъдещето може да съдейства за идентифициране на положителни и отрицателни вериги за обратна връзка, при които последствията от по-висок ред понякога се връщат обратно към оригиналния елемент (например, повече магистрали произвеждат повече шофьори, създават повече задръствания, произвеждат още повече магистрали). Този последователен процес е естествен начин за обвързване на колелото на бъдещето с разработването на формален системен модел. Като цяло, то осигурява относително ясна, визуална карта на потенциалната сложност на взаимодействията.

При някои положения обаче силните страни на колелото на формите на бъдещето могат да се проявят и като негови слабости. Когато пръстените на асоциациите и последиците нарастват, сложността на общия преглед може да стане непосилна, освен ако или докато се появяват модели. Една от силните страни на метода е способността му да разкрива такива модели, но процесът може да стане твърде сложен, преди да се случи разпознаването на образи. Друга потенциална слабост на колелото на формите на бъдещето също може да доведе до неопределени, взаимно противоречиви въздействия (например във вида на препоръка за "повече контрол" и едновременна паралелна вторична последица за "по-малко контрол").

В допълнение на горното, подобно на различни симулационни игри, ефективността/адекватността на колелото на формите на бъдещето не е по-добра от тези на колективните преценки на участващите. То например може да подведе група или индивид да си мислят, че разбират причинно-следствените връзки между елементите, които се появяват, когато е възможно да имат само идентифицирани корелации. Колелото на формите на бъдещето понякога може да бъде твърде опростено, замъглявайки разграничения във времето на едно идентифицирано въздействие спрямо други въздействия или последици и вероятността от едно последицие спрямо други.

При отчитане на тези негови особености, резултатът от колелото на формите на бъдещето може да се използва като основа за по-нататъшно мислене, за по-систематично проучване и за прилагане на други техники за изследване на бъдещето.<sup>78</sup>

Информация за допълнителен разширен набор от инструменти за стратегическо прогнозиране е на разположение в Приложение 6 на настоящия доклад.

## **4.2. Конкретни и специфични инструменти, приложими при различни видове стратегическо прогнозиране**

### **4.2.1. Макроикономическо прогнозиране**

Макроикономическото прогнозиране води началото си от първите опити за икономическо планиране през междувоенния период и е разработено по-систематично след Втората

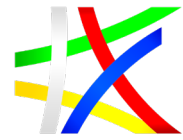
<sup>78</sup>The Futures Wheel; Jerome C. Glenn; Futures research methodology – V3.0; 2021; Millenium project; стр. 8



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

световна война. Доминирането на кейнсианската макроикономика в икономическата политика до 70-те години на миналия век доведе до натрупване на прогнозиране, базирано на набор от данни. Макроикономическото прогнозиране обаче не се стреми да надхвърля повече от няколко години и неговите ограничения бяха разкрити по време на ерата на стагфлация, последвала петролният шок от 1973 г., и отново след началото на икономическата криза, която погълна западните икономики през 2008 г. Въпреки това някои от неговите аналитични и статистически методи са били полезни при подпомагането на изграждането на модели за дългосрочни прогнози. Тези видове прогнози се използват по целия свят и се основават на различни предположения за размера и естеството на работната сила (демографски данни, образователни нива и т.н.) и степента на натрупване на капитал в дадена страна. Основни негови инструменти са изграждането на количествени (иконометрични) модели, с въведени параметри на макроикономическите и финансови системи, подложени на анализ.

Тези статични модели обаче имат своите ограничения. Възможни сътресения – като финансовата криза от 2007-2008 г. – не са предварително отчетени, което води до вълна от нови теории около това, което анализаторът Насим Талеб (2007 г.) нарече събитията „Черен лебед“. Основавайки се на неокласическия модел на икономически растеж, първоначално разработен от Робърт Солоу, тези икономически модели обикновено приемат технологичното развитие в дадена страна като „даденост“. Но способността на една страна да възприема технологиите и да създава нови технологии е тази, която се показва като един от най-важните двигатели на икономическото развитие и икономическата конкуренция между държавите през последните десетилетия. Това беше демонстрирано от така наречените „азиатски тигри“ в Източна Азия, когато започнаха да се разкриват слабостите на традиционното планиране на развитието в развиващите се икономики.<sup>79</sup>

#### **4.2.2. Стратегически прогнози за научно и технологично развитие**

Технологичните иновации могат да бъдат трудни за предвиждане, а приложенията им още по-трудни за възприемане. През 1994 г., когато Интернет се появяваше, би било трудно да си представим влиянието на компании като „Uber“ или „Google“, появата на икономиката на споделянето или технологии като блокчейн. Технологичните иновации демонстрираха и част от потенциала си да създават възможности за всеки, като се противопоставят на установените бизнес модели. М-PESA, система за мобилни плащания, изобретена в Кения, е добре известен пример за това как мобилният телефон може да даде възможност на милиони потребители в редица развиващи се страни и нововъзникващи пазари да получат достъп до банкови услуги. Напредъкът в свързаността и данните също позволи по-евтин и по-бърз достъп до информация, която да информира вземането на решения, например при използването на мобилни данни за помощ при бедствия или мониторинг на епидемии.

Блокчейн технологията предоставя сигурни и децентрализирани начини за извършване и регистриране на транзакции, без необходимост от централизиран орган като правителство или банка. Популяризирана чрез криптовалута като биткойн, блокчейн технологията има потенциала да поддържа прозрачност и отчетност и да намалява корупцията чрез децентрализирани правни договори, наблюдение на веригата за доставки, проследяване на

<sup>79</sup>Foresight in governments – practices and trends around the world, Iana Dreyer and Gerald Stang, Yearbook of European Security 2013, p. 6 (12)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

плащания или финансиране и осигуряване на прозрачност на данните. Друг обещаващ случай на използване на блокчейн е цифровата идентичност. ЦУР 16 относно мира, справедливостта и силните институции очертава амбицията за предоставяне на легална самоличност и удостоверение за раждане на всеки. Алиансът “ID2020” е създаден, за да изследва потенциала на технологии като блокчейн за генериране на документи за самоличност за всички, като помага на повече хора да гласуват, да имат достъп до финансови услуги и да получават здравни и други социални услуги. Проучват се и други приложения, подкрепящи целта да не изоставят никого, в области като образование, здравеопазване и достъп до енергия.

Анализът на големи данни се отнася до нови начини за овладяване и анализиране на цифрови данни. Тя позволява на правителствата да предвидят и посрещнат нуждите на изоставените в реално време и на ниска цена. Например правителствата на страни като Бангладеш или Танзания използват набори от геореферирани пространствени данни, за да оценят нивата на грамотност или наличността на контрацептиви сред населението.

Изкуственият интелект (ИИ) се стреми да даде на машините способности за разсъждение, които един ден може да надминат тези на човешките същества. Въздействието на ИИ върху заетостта е широко обсъждано, с контрастни и понякога поляризиращи гледни точки относно това дали той ще замени или ще разшири човешката работа и живот. Въздействието върху разпределението върху трудоемките работни места е особено тревожно. Докато някои анализи прогнозираят, че автоматизацията може да доведе само до ограничена „технологична безработица“ в развиващите се страни, други прогнозираят, че пазарите на труда няма да могат да се приспособят достатъчно бързо. ИИ също може да има значителни предимства за постигане на ЦУР и да не изоставя никого. Например в здравния сектор ИИ може да е в състояние да генерира по-достъпна диагностика чрез анализиране на подходяща информация като изображения или да помогне за предвиждане на епидемии от инфекциозни заболявания чрез прогнозиране на потенциални носители.

Тези и други нововъзникващи технологии, от биотехнологии и усъвършенствани материали до технология за разпределени счетоводни отчети и нови форми на производство на енергия, имат възможността да нарушат статуквото на развиващите се страни поради техния скокообразен потенциал, който е възможен с помощта на бизнес модели с ниски капиталови изисквания и висока добавена стойност. Необходим е проактивен подход към иновациите и стратегическото прогнозиране може да помогне. Той подкрепя изпреварващ подход към регулирането, вземането на решения и приемането на технологии, като същевременно помага да се проучат предизвикателствата и рисковете на тези технологии, тъй като политиките се стремят да сведат до минимум разпространението или отрицателното въздействие на технологиите по света. 80

Подробно представяне на подход за научно-технологично прогнозиране в 10 стъпки, приложим за тематичната област на технологиите и иновациите, е на разположение в приложение 7 на настоящия доклад.

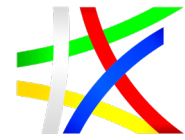
<sup>80</sup>Using foresight methods to adapt development cooperation for the future, OECD, Catarina Tully et. all, 2018, Box 12.2, p. 10



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

#### 4.2.3. Стратегически прогнози за заболявания и технологии в здравеопазването

Една специфична област на стратегически прогнози е тази в здравеопазването, разглеждано в глобален план. При нея наблюденията и анализите следва да обхващат както тенденциите и сигналите в областта на епидемичните заболявания, така и разпространените и възникващи медицински технологии, които могат да бъдат използвани за тяхното управление. СЗО е една от организациите, които прилагат този подход. Подходът и резултатите от тяхното сканиране на глобалния хоризонт на нововъзникващи технологии и тенденции, свързани с глобалното обществено здраве, са представени в приложение 8 на настоящия доклад.

Друг казус за стратегическо прогнозиране в областта на националното здравеопазване на САЩ е представен в приложение 9 на настоящия доклад.

#### 4.2.4. Стратегически прогнози в сферата на заетостта

Трудовата заетост и пазарите на труда са следваща област, в която стратегическите прогнози намират все по-широко приложение. Те се използват в тази връзка както от правителства и международни организации, така и на ниво отделни компании.

През последните десетилетия икономическата глобализация създаде милиони нови работни места, измъкна население от порядъка на милиарди от състояние на бедност, и доведе до безпрецедентно капиталово богатство. Глобализацията обаче също засили глобалната конкуренция за таланти и умения и доведе до изместване на работни места в чужбина – преместване на производството от високоплатените и развити индустриализирани икономики към страни с по-ниски разходи за труд. Натискът за намаляване на заплатите също се увеличи с потока от икономически мигранти.

Понастоящем бъдещето на пазарите на труда е неясно. Увеличаването на свързаността се превърна в ключов двигател както на добавянето на стойност, така и на икономическата уязвимост. Светът навлезе в ера на по-бързи, по-променливи, по-бурни и по-малко предвидими промени. От една страна, бъдещето на работата се оформя от икономическите сътресения, настъпили след голямата финансова криза от 2008 г. Кризата от 2008 г. разкри неустойчивите, многостранни връзки между сектора на финансовите услуги, реалната икономика, обществото като цяло и естествените системи за поддържане на живота на земята. Например неравенството в доходите в страните от ОИСР е на най-високото си ниво за последния половин век. Средният доход на най-богатите 10 % от населението е около девет пъти по-висок от този на най-бедните 10 % в ОИСР, спрямо седем пъти преди 25 години. Това развитие се илюстрира със заплатите на главните изпълнителни директори на мултинационални компании, които са хиляди пъти по-високи от тези на средните работници. Този модел на по-големи крайности в неравенството на доходите повдига нови въпроси за това какво означава да се коригира кризата и как да се започне една по-приобщаваща ера на глобален растеж и просперитет.

От друга страна т. нар. дигитална революция, започнала през 70-те години на миналия век, набира скорост. Подобно на селскостопанската и индустриалната революция, тя унищожава по-малко квалифицирани работни места и създава нови възможности за по-високо квалифицирана и самостоятелно генерирана работа, например възходът на икономиката на свободна практика или концертната икономика. Това също така увеличава



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

опасенията на съществуващата политика относно пропуските в технологичните умения и нарастването на дългосрочната и младежката безработица.

Тази нова технологична и геополитическа реалност е безпрецедентна. Тя отваря нови възможности за технологични скокове и пренасочва вниманието от образование за работа към некогнитивни и предприемачески умения, учене през целия живот и преквалификация. Обещава огромни възможности за самостоятелно генерирана работа, включително за жени и младежи. Това също така допринася за засиленото чувство за несигурност на работното място и перспективата за нарастващ недостиг на достойни, добре платени работни места за всички. Тази промяна повдига неудобни въпроси относно устойчивостта на социалния договор във всички видове икономики, от напредналите до развиващите се. Освен това повдига основни въпроси за това какво означава целта за пълна заетост, както и акцента върху неравенството в доходите, което се премести в центъра на социалния контакт между либералните демократични пазарни държави и техните граждани.

В ход е фундаментална промяна в бъдещето на работата със значителни последици за броя, местоположението и видовете работни места. Тази промяна е вплетена в по-широк контекст – сложно взаимодействие на технологични, икономически, социални и екологични промени. Той също така се оформя от взаимодействията на по-разнообразен пейзаж от стари и нови актьори, което води до нарастване на силата на недържавните актьори и не толкова доброкачествена мултиполярна геополитика. Въпреки че е невъзможно да се предвиди по-дългосрочно развитие, обществата могат да се подготвят за неизбежната промяна в бъдещето на работата.<sup>81</sup>

Една инициатива на Националния институт за безопасност и здраве при работа на САЩ, приложима за такива инициативи, е представена в приложение 10 на настоящия доклад.

## **5. Алтернативи за административна и процедурна организация на дейностите за стратегическо прогнозиране**

### **5.1. Централизиран или децентрализиран дейности**

Международните практики показват, че институционалните решения за предоставяне на стратегически прогнози на национално ниво могат да приемат много форми, но ключова съставка е наличието на поне едно специализирано централно звено за стратегически прогнози, което да подкрепя, провежда и координира работата по стратегически прогнози в цялото правителство. Целта не е да се централизира прогнозирането, а по-скоро да се осигури ефективно интегриране на практиките за прогнозиране във всички правителствени отдели и в рамките на централните процеси на вземане на решения. По подобен начин други обособени отдели и агенции за разработване на политики, отговорни за бъдещето, могат да формират свои собствени специализирани екипи за прогнози, които да подкрепят прилагането на прогнози в съответните им области на мандат. Въпреки че крайната цел е интегриране, известна степен на автономност и дори изолация за някои части от тези единици за прогнозиране може да осигури пространство за експериментиране и развитие на идеи, които предизвикват по-традиционни предположения за бъдещето.

<sup>81</sup>Using strategic foresight methods to anticipate and prepare for the jobs-scarce economy, Angela Wilkinson, 2016

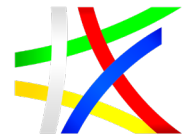




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Централното звено за стратегически прогнози играе решаваща роля за провеждане на прогнози на високо ниво, координиране на междусекторни процеси за прогнозиране и подпомагане на интегрирането на прогнозите в правителството. Например отделите в цялото канадско правителство могат да се възползват от капацитета за прогнозиране на централно разположената служба “Политически Хоризонти” (“Policy Horizons Canada”) като част от тяхната система за прогнози. Звеното също така организира дискусии и семинари за бъдещето на срещи на високо ниво в правителството. По същия начин Сингапурският стратегически център за форми на бъдещето, базиран в кабинета на министър-председателя, играе ключова роля в провеждането и координирането на редовни междуправителствени прогнозни проучвания, които след това служат за формиране на цялостната стратегия на правителството, както и за по-специфичната прогнозна работа на други министерства.

В ЕС функциите на централно звено за прогнози се предоставят от няколко институции, включително Центъра за европейска политическа стратегия (вътрешния мозъчен тръст на Европейската комисия), отдела за прогнози на Европейския парламент и Центъра за компетентност за стратегически прогнози към Обединения изследователски център, в партньорство с други организации, с дейности, координирани чрез общ управителен комитет. В Съединените щати липсва дефинирано централно звено за прогнозиране, но Службата за отчетност на правителството и Националният съвет за разузнаване разполагат с два от най-големите екипи за прогнозиране и помагат за координирането на федерална общност за прогнозиране, включваща множество отдели.

Надграждайки ролята на централно звено, отделните правителствени агенции в някои държави са разпознали стойността на предвижданията и са създали свои собствени екипи за стратегически прогнози, които извършват по-специализирана работа; такъв е случаят с групата за прогнози на Министерството на търговията и промишлеността на Сингапур, наред с други, които координират своите прогнозни дейности с кабинета на министър-председателя. Правителството на Куинсланд и австралийската национална научна агенция CSIRO съвместно финансират програма за приложни изследвания, наречена “Q-Foresight”. Тази програма прави стратегически прогнози за дългосрочни тенденции, рискове и сценарии, свързани с бъдещето на държавата. Към днешна дата изследването проучва вероятни бъдещи събития и процеси за иновациите, транспорта, здравеопазването, науката и екологичната политика.

Във Финландия, в допълнение към централната роля на кабинета на министър-председателя в координирането на правителствените прогнози, на даден етап експерт по стратегически прогнози, който е член на Групата за правителствени прогнози, е нает едновременно от всички 12 министерства, за да се улесни интегрирането на прогнозите в решенията при разработване на политики. В почти всички министерства е проведен изчерпателен стратегически процес, базиран на сценарии, като създателите и собствениците на съдържанието бяха държавните служители на министерствата. Въз основа на тази работа са изградени стратегиите на голяма част от министерствата. Процесът допълнително институционализира стратегическото прогнозиране, като спомага за създаването на екипи за прогнозиране в министерствата, установява общ език на стратегическото прогнозиране в рамките на правителството, и дава възможност за многоетапен диалог за стратегиите за бъдещето, включително изпълнително ръководство, постоянни държавни секретари, министерска група и координирани от правителството изследвания.

Други държавни институции също могат да играят важна роля в националната система за прогнозиране. Например одиторите и оценителите могат да оценяват министерствата относно тяхната ефективна практика на прогнозиране. Министерствата на финансите могат да изискват декларации от всички правителствени отдели как алтернативни сценарии за формите на бъдещето могат да повлияят на техните допускания относно бъдещите разходи и приходи. Изследователските агенции могат да финансират академични изследвания на възникващи промени и бъдещи сценарии и да помогнат за разпространението на констатациите сред политиците.

## 5.2. Вътрешно-ведомствени или партньорски анализи

Неформалните и официалните мрежи също са идентифицирани като ценно средство, чрез което прогнозните констатации могат да бъдат насочени към съществуващите линии на работа. Общности, фокусни точки, посредници и срещи между футуристи са цитирани от експерти във Финландия, Сингапур, и други, като полезни ресурси.

Последно, контрастиращо съображение е, че прогнозирането трябва да може да се справя с развития и последици, които противоречат на установените практики и ортодоксални очаквания. Ето защо, въпреки че е важно да се институционализира стратегическото прогнозиране, за да се гарантира, че то не е изолирано от вземането на решения, също така е важно да се предостави на стратегическото прогнозиране пространство и автономност за обсъждане на разрушителни и предизвикателни идеи и да се гарантира, че е изолирано от пристрастия от днешния ден опасения, дневен ред и интереси.<sup>82</sup>

Заслужават внимание и отделни инициативи за стратегически прогнози, които целенасочено действат на между-институционална и дори международна партньорска база. Един пример за такава инициатива са правителствените агенции на Австралия и Нова Зеландия, които си сътрудничат в споделена служба и база данни за сканиране на хоризонта, “Партньорска мрежа на южно-азиатските агенции“ (Australasian Joint Agencies Scanning Network (AJASN), която работи от 2004 г.

## 5.3. Административен капацитет или външна експертиза

Наличието на определен вътрешно-административен капацитет за стратегическо прогнозиране в правителството е необходимо, най-малкото за да бъдат подготвени и наблюдавани компетентни задания за такива инициативи, които да бъдат осъществявани от евентуални външни изпълнители. Това обаче може да не е пряко осъществимо в администрации, които все още не са били специално обучавани и не са прилагали на практика подобни подходи. Ето защо може да е от полза целенасочено предварително изграждане на този административен капацитет. За целта може да е от полза осъществяването на партньорства с някои от съществуващите ресурсни центрове за прогнозиране.

За да отговорят на търсенето, правителствата трябва да могат да черпят от интелектуалния капацитет и уменията, необходими за внедряване на стратегическо мислене за предвиждания и прогнозиране, и прилагането му при правенето на политики. Това изисква лица, обучени в теорията на множеството форми на бъдещето и тяхното развитие, както и

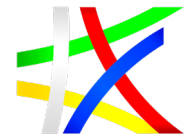
<sup>82</sup>Strategic foresight for better policies. OECD, October 2019, стр. 7



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

използването на методи за прогнозиране като сканиране на хоризонта и планиране на сценарии. Капацитетът за прогнозиране допълнително изисква умения за проектиране и улесняване на стратегически диалог с цел използване на прогнозиране за гледане напред, оспорване на предположения и извеждане на последици за политиката и стратегията. Примери за специализирани или полу-специализирани роли могат да включват:

- Специалисти по прогнози за разработване на множество правдоподобни бъдещи събития и специалисти по прогнозни процеси за проектиране и улесняване на интервенции, процеси и стратегически диалог, насочени към бъдещето;
- Изследователи на политики и програмни мениджъри за събиране на сигнали за промяна;
- Политически анализатори за проектиране и тестване на предложения за политики срещу множество възможни бъдещи развития.

Ефективният капацитет за стратегически прогнози също така изисква по-широките групи, които не са пряко ангажирани с него, да разберат цялостната му цел и използване, и как да го прилагат в съответната си работа. Следователно правителствата могат да се стремят да осигурят основно обучение за прогнозиране и грамотност за прогнози за всички държавни служители, както и персонализирано обучение за прогнозиране за мениджъри и висши лица, вземащи решения. По подобен начин приложни умения за прогнозиране може да са необходими за други функционални общности със специфични отговорности за прогнозиране в политическия процес, например:

- Експерти по корпоративно планиране и оценители на риска за сканиране за съзидателно-разрушителна промяна и идентифициране и изследване на рискове отвъд очакваното “базисно” бъдеще; и за проучвания на рисковете, които могат да възникват при промяна на контекста;
- Одитори и оценители, които да гарантират, че политиките отчитат адекватно бъдещите несигурности; и
- Специалисти по обществена ангажираност, които да обмислят с гражданите и заинтересованите страни променящия се бъдещ контекст като част от приноса към процеса на създаване на политики.

Редица стратегии са приложими за изграждане на този капацитет в правителството, включително: наемане на държавни служители с опит в стратегическото прогнозиране или в други области, наблягащи на системното мислене, сложността и инструментите за разпознаване на несигурността; предоставяне на въвеждащи и специализирани курсове за обучение на държавни служители; и предоставяне на възможности за учене чрез правене на държавни служители на всички нива да се включат в процеси на прогнозиране в рамките на и извън собствените си работни места. Например в Сингапур обичайна практика е да се назначават длъжностни лица в централни институции за прогнозиране, за да придобият опит, и след това да бъдат разпределени в правителството, за да разпространяват своя опит. Стратегическата група също така изпълнява обучителна и консултантска роля в подкрепа на интегрирането на прогнозите в правителството. Капацитетът за прогнозиране не се отнася само до умения, знания и инструменти, но и до желание за отношение към бързите промени и високата несигурност.<sup>83</sup>

Съществуват и различия в начина, по който държавите използват външни консултанти и агенции за извършване на прогнозна работа. В някои страни с централни агенции за

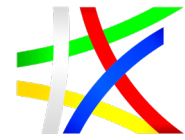
<sup>83</sup>Strategic foresight for better policies. OECD, October 2019, стр. 6



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

планиране (Индия, Мексико, Южна Африка) работата по прогнозиране от външни агенции е използвана за подпомагане на информирането на процесите на правителствено планиране. Индийското министерство на отбраната, например, сключва директни договори с външни мозъчни тръстове за изготвяне на прогнозни доклади за азиатската среда за сигурност. ЕС също така използва външни консултанти за изпълнение на голяма част от своята прогнозна работа.

Други държави, включително Норвегия, Япония, Корея и Русия, използват независими изследователски агенции с връзки с правителството, а не външни консултанти. Прогнозирането на публичната политика в Норвегия исторически се ръководи от Съвета за научни изследвания на Норвегия, който работи в тесни връзки с множество правителствени отдели. И Корея, и Япония имат специални институти за научна и технологична работа. Сложната среда за планиране в Китай включва широки връзки с полуавтономни мозъчни тръстове (като никой от тях не е наистина независим), както и вътрешни отдели за сканиране на хоризонта и технологично прогнозиране. Китайската академия на науките (CAS), която се отчита пред Държавния съвет, и Националният изследователски център за наука и технологии за развитие към Министерството на науката и технологиите са извършили 10 до 15 годишни проучвания за технологични прогнози. Китайският институт за съвременни международни отношения (CICIR), също към Държавния съвет, извършва стратегически, политически, икономически изследвания и проучвания по сигурността, докато Китайската академия за социални науки (CASS) има Център за технологични иновации и стратегически изследвания, осъществяващ дейности за анализи на формите на бъдещето.

Държави като Канада, Сингапур, Швейцария, Франция и Обединеното кралство обикновено извършват работата си по прогнозиране вътрешно, макар и с участие в процеса на външни експерти. Въпреки че използването на външни консултанти може да осигури по-голяма гъвкавост за правителствата, загрижени за бюджета, външното възлагане предотвратява изграждането на умения за прогнозиране в правителството и не позволява осъществяването на редовни повтарящи се процеси на такива анализи, които се основават непрекъснато на обратната връзка от предишна работа по прогнозиране, осъществена от същите административни екипи.<sup>84</sup>

Също така много участници в международното сътрудничество за развитие в правителствения, междуправителствения и неправителствения сектор (включително UNDP, UNDCO, Министерството на международното развитие на Обединеното кралство и CARE International) използват стратегическо прогнозиране и изграждане на сценарии при разработването на собствените си политики и стратегии и на партньорска база.

#### **5.4. Специализация срещу обща компетентност**

Изграждането на ефективен екип за стратегическо прогнозиране е от съществено значение за институциите да интегрират стратегическата прогноза в своята основна дейност. Екипът за стратегическо прогнозиране е отговорен за идентифицирането на тенденции, рискове и възможности, които могат да повлияят на бъдещето на политиките в дадена тематична област. Някои дейности, които вероятно ще са необходими за това, включват:

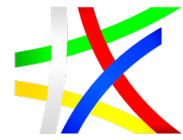
<sup>84</sup>Foresight in governments – practices and trends around the world, Iana Dreyer and Gerald Stang, Yearbook of European Security 2013, стр. 17 (23)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- Проучване на слаби сигнали за възникващи тенденции и технологии, които могат да повлияят на бъдещето на дадена политика.
- Разработване на сценарии, които изследват различни възможни бъдещи развития.
- Анализиране на данни и синтезиране на заключения, които могат да информират процеса на вземане на решения.
- Идентифициране на потенциални рискове и възможности, пред които конкретна политика може да се изправи в бъдеще.
- Осигуряване на обучение и подкрепа на други отдели в институцията или извън нея, за да бъдат подпомогнати да използват прогнозните резултати в процеса на вземане на решения.

Това са специализирани компетентности и умения, чието изграждане и подобряване би било подпомогнато от съществуването на постоянно специализирано звено за стратегически прогнози.

В същото време, както разработването, така и последващото използване на резултатите от проведените стратегически прогнози зависят много от активното участие на външни служители, неспециализирани в тези процеси. Тези взаимодействия се групират на два етапа. На етапа на разработване на стратегически прогнози, значим принос за процеса могат да имат специалисти в други области на разработването и изпълнението на политики. Например чрез предлагане и класиране (ранжиране) на приоритетни слаби сигнали по отношение на конкретна политика, или чрез участие в разработване на съответни сценарии, или на варианти за решения, които да отговорят на конкретни очаквани предизвикателства. И на етапа на отразяване и адресиране на констатациите от проведените прогнози, от особена важност е тясната връзка и доброто взаимодействие със звената за стратегическо планиране, и особено с ръководните държавни служители, натоварени да вземат съответни политически решения, които да оценяват и да инкорпорират тези констатации в нови политически програми и практически инициативи.<sup>85</sup>

Поради нарастващата сложност на широкото напречно сечение от съществуващи, нови и възникващи експертни роли във връзка с анализите на бъдещи алтернативи, допълнителни изисквания се добавят към необходимите специализирани компетентности. Поради значението, което се отдава на организациите, които се нуждаят от нещо повече от компетентност за конкретна задача, за да постигнат резултати във все по-конкурентни среди, допълнителни основни атрибути се свързват с отлично представяне в различни области, включително такива, непряко свързани с дейностите за стратегическо прогнозиране. Фигура 21 илюстрира как се разграничава специализираната компетентност от неспециализираната компетентност по отношение на нейната връзка с изпълнението на дейности за стратегическо прогнозиране.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Strategic Foresight – the Ultimate Guide, <https://www.itonics-innovation.com/strategic-foresight-guide>, стр. 12

<sup>86</sup> Building Foresight Capacity: Toward a Foresight Competency Model. Andy Hines, Jay Gary, Cornelia Daheim, and Luke van der Laan; World Futures Review, pp. 1–19. July 10, 2017, стр. 3

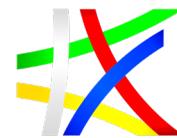




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

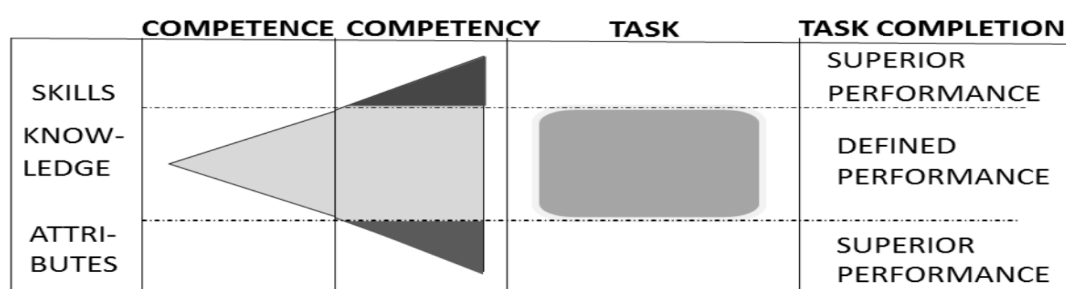


Fig. 1: Individual competence / competency typology (van der Laan 2010)

Фиг. 21. Типология на индивидуалните компетентности<sup>87</sup>

## 5.5. Целеви, многоетапни или регулярни анализи

Въпреки че както стратегическите (цели), така и непрекъснатите анализи за стратегическо прогнозиране се фокусират върху прогнозирането на евентуални форми на бъдещето, те се различават по своя подход и честота на ангажиране. Стратегическото прогнозиране обикновено е по-структуриран и систематичен процес, който включва периодично ангажиране в дейности за прогнозиране, като планиране на сценарии или анализ на тенденциите, за информиране при вземането на ключови стратегически решения. Често се използва в отговор на конкретни събития или при очакване на стратегически „точки на въздействие“ („точки на бифуркация“, според теорията на хаоса, в които малко въздействие може да предизвика непропорционално големи ефекти).

От друга страна, непрекъснатото прогнозиране е по-продължителен и повтарящ се процес, който включва редовно (продължително) сканиране на хоризонта за сигнали за промяна и възможности за иновации. Вместо да се задейства от конкретни събития, непрекъснатото прогнозиране е проактивно и непрекъснато усилие за наблюдение на нововъзникващи тенденции и технологии, и за идентификация на потенциални разрушителни събития, преди да се проявят активно като такива.

Стратегическото прогнозиране е по-реактивно и епизодично, докато непрекъснатото прогнозиране е проактивно и продължително. И двата подхода могат да бъдат полезни, като прилагащите ги организации могат да изберат да възприемат единия или другия, или комбинация от двата, в зависимост от техните специфични нужди и цели.<sup>88</sup>

Също така е важно да се идентифицират ключовите решения и етапи в рамките на политическия процес, при които прогнозните интервенции биха били най-подходящи и въздействащи. Включването на резултатите от стратегическо прогнозиране в политически решения се подобрява, когато резултатите съвпадат с моменти на важни решения, като изтичане на предишна стратегия или подготовка на предизборна кампания. На практика това означава проектиране на текущи и ad hoc (моментни) процеси на стратегическо прогнозиране, които включват активни дискусии по отношение на алтернативни бъдещи сценарии и техните последици в подходящи моменти от процеса на вземане на решения.

<sup>87</sup> Building Foresight Capacity: Toward a Foresight Competency Model. Andy Hines, Jay Gary, Cornelia Daheim, and Luke van der Laan; World Futures Review, pp. 1–19. July 10, 2017, Фиг. 1, стр. 4

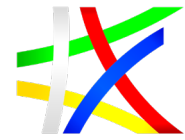
<sup>88</sup> Strategic Foresight – the Ultimate Guide, <https://www.itonics-innovation.com/strategic-foresight-guide>, стр. 3



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Например, датите на публикуване на прогнозите на финландското правителство са координирани с изборните цикли, за да се даде възможност за отразяването на осигурените бъдещи прогнози. Водещият доклад е насочен към междинния преглед на политиката (среда на мандата), за да служи като отправна точка за напредъка на правителството и на отделните министерства. Освен това на политическите партии по време на изборите се предоставя информация, която да им помогне да разработят платформи за кампании, които са по-добре съобразени с възникващи и бъдещи предизвикателства.<sup>89</sup>

## 6. Отношение на представители на държавната администрация

### 6.1. Резултати от проведени интервюта

Кореспондентско допитване с представители на министерства, агенции и други организации беше проведено в периода 22.05.2023 – 02.06.2023, последвано от дискусия с участници в мрежата за стратегическо планиране. Участниците в анкетата и дискусията бяха административни ръководители, експертни и консултативни участници в процеса на национално изготвяне и изпълнение на политики, включително: НСИ, членове на Съвета за икономически анализи, БАН: икономически институт и институт по философия и социология, Българска макроикономическа асоциация, ЦКЗ, УО и МЗ на ОП, МФ, МТСП, МИР, МП, МВР, МЗ, МФ, НОИ, НАП, Секретариат на съвета по сигурността, АЗ, АСП, ИАНМСП, ДФЗ, ДАЗД, ДАА, НСОРБ, Институт за икономически политики, работодателски и синдикални организации, СУ, УНСС, ТУ, София Тех Парк. Общият брой на адресатите беше 36 администрации и организации. В резултат на допитването и последващата дискусия бяха получени общо 15 отговора.

Въпросникът за допитването съдържаше кратко резюме на подхода и същността на стратегическото прогнозиране, и включваше следните седем въпроса:

1. Според вас, какви процеси могат да повлияят върху работата и целевите групи на вашата институция/организация в близките 5 години? Например: развитие на технологии, природни процеси, социални и демографски тенденции, икономически или други международни процеси, и други.
2. Във вашата професионална област, информации за какви процеси е необходимо да се анализират в дългосрочна перспектива?
3. Какъв досегашен опит имате в осъществяването на дейности, свързани със стратегическо прогнозиране (например, в какви области, кои методи сте използвали, и други)?
4. Преминавали ли сте специализирани обучения в тази област? От каква допълнителна квалификация имате нужда?
5. Считате ли, че създаването на звено за координация по отношение на дейностите за стратегическо прогнозиране в държавната администрация на Република България може да ви съдейства в хода на прогнозиране и реакция спрямо такива влияния, като споменатите във въпрос 1? Моля посочете как.

<sup>89</sup>Strategic foresight for better policies. OECD, October 2019, стр. 8

6. Доколко смятате, че самостоятелно или заедно с ваши колеги, можете да осигурите принос към работата на такова специализирано административно звено или дейност? Как следва да се осъществява взаимодействието между вас и централизираното звено?
7. Според вас, как е подходящо да се структурира подобно звено? Например: нова/ съществуваща администрация; академична структура; постоянно/ временно действащо; централизирано/ децентрализирано (на ниво министерски съвет или на ниво агенция/министерство); обществен, академичен или консултативен съвет; вътрешно-административна мрежа и други.

## 6.2. Поставени акценти и препоръки

Във връзка с **въпрос 1** за процесите, оказващи влияние в бъдеще, отговорите от проучването посочиха такива като:

1. развитието на технологии (информационни, комуникационни, и за интегриране на информационни системи; дигитализация, ИИ; промишлени, енергийни);
2. социалните и демографски тенденции и евентуални дисбаланси, особено във връзка с криминогенната обстановка и с пазара на труда (мобилност, форми на наемане, и други);
3. климатичните промени;
4. геополитическата обстановка (включително войни и пандемии);
5. икономически процеси, и степен на икономическо развитие;
6. степента на изпълнение на целите за устойчиво развитие на ООН;
7. мигрантски процеси, особено такива, предизвикани от военни конфликти;
8. транс-национални рамкови политики: за сигурност и отбрана (особено в рамките на НАТО), и за безопасност на движението по пътищата;
9. активното участие в развитието на технологии и за повишаване на ресурсната ефективност;
10. взетите политически решения, вътрешни и международни политически процеси (присъединяване към ОИСР, политики на ЕС)
11. други (всички) възможни рискове.

По отношение на **въпрос 2** за информационните области за стратегическо прогнозиране, които е препоръчително да бъдат подложени на сканиране на хоризонта, бяха посочени:

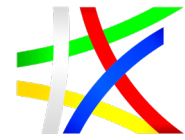
1. социалните и демографски тенденции, социологически тенденции (обществени настроения чрез социалните мрежи);
2. проблеми с кадрите;
3. климатични промени и изпълнение на ЦУР на ООН;
4. поведенчески модели на участниците в движението по пътищата, контролна дейност, щадяща пътна инфраструктура, автомобилен парк, и спасителна реакция;
5. миграционни вълни;
6. процеси на регионално развитие, обезлюдяване на малките населени места; демографски и икономически характеристики и дисбаланси на българските региони
7. предоставяне/покриване на обществени услуги (промоция на здравеопазване и профилактика, образование, мониторингови системи);
8. възрастови и етнически особености;
9. дългосрочни тенденции на глобалната среда за сигурност;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

10. тенденции за технологично развитие, дигитализация;
11. други: създаване на ефективни политики за децата, процеси по опазване и предаване на документи в структурите на държавните архиви.

В отговор на **въпрос 3** за евентуален опит в свързани дейности, участниците посочват или липса на такъв, или участие в дейности за стратегическо планиране, на етапите на разработване, наблюдение и оценка на такива документи. Три от отговорите посочват също опит в дейности, свързани с постоянно наблюдение (връзка с етапа на “сканиране на хоризонта”), чрез участие в анкетни проучвания в областта на заетостта, по отношение на сигнали за възникване на криминогенни фактори, или на такива в областта на сигурността, или за идентифициране на потребностите от високо-технологични решения (например за демографски, макроикономически и регионални тенденции). В един отговор се посочва и участие в новосъздадена мрежа от експерти в областта на стратегическото планиране и разработването на публични политики.

Сходни са и отговорите на **въпрос 4** за преминати обучения, като тези от участниците, преминали такива, посочват за тяхна тема етапи на стратегическото планиране, и един отговор посочва участие в обучение за прогнозиране в областта на криминологията. Като препоръки за теми на бъдещи обучения са посочени темите за стратегическо планиране, подходи и инструменти за работа с данни, извеждане на тенденции и прогнози, и работа със заинтересовани страни.

Отговорите на **въпрос 5** за евентуалната полза от звено за стратегическо прогнозиране са преобладаващо положителни, като конкретните ползи се виждат от респондентите в областта на принос на прогнозирането към разработване и изпълнение на отделните секторни политики, координация и централизиране на комуникацията и информацията, надграждане на капацитета на служителите, предоставяне на методически насоки, и представяне на добри практики. Също така в два отговора се посочва, че поради специфичните потребности на всяка институция е възможно дейността на това звено да се съчетава с дейност на локални, тематични звена за стратегическо прогнозиране в съответните институции. Като конкретни теми за информация, която да се събира в звеното, са посочени тези за развитието на новите технологии, киберсигурността, икономиката и демографските процеси, природните процеси, както и с повишаване на устойчивостта на институциите и обществото за справяне с кризи и заплахи от различен характер, включително хибридни въздействия, когнитивни въздействия и електронна война. Според три отговора, няма нужда/не се вижда ползата от такова звено. И според един отговор, няма нужда от такова звено, като при нужда може ad hoc да се ползва научната общност, например чрез съвета за развитие.

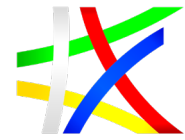
По отношение на **въпрос 6** за евентуален принос към дейността и взаимодействие с такова звено част от отговорите посочват възможности за неформално или мрежово взаимодействие (особено с участие в целева мрежа, и конкретно през мрежата за стратегическо планиране), провеждане на консултации, обмен на информация и аналитични материали, съвместно (двустранно) изграждане на капацитет, формулиране на въпроси за стратегическо прогнозиране и принос със специфични информации в хода на такива анализи. Друга част от отговорите заявяват текуща или принципна невъзможност за принос към такива ангажименти.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Вариантите, дадени в отговор на **въпрос 7** за конкретната структура на такова звено, включват:

1. преобладаваща част от отговорите предлагат да се създаде административна централизирана структура, евентуално към министерски съвет;
2. един отговор акцентира върху създаването на вътрешно-административна структура;
3. четири от тези отговори са с предложение за създаване на научно-академична структура към министерски съвет, или за включване на научно-академични представители, и има едно позоваване на подобни практики за не-административни структури към министерства или към ЕК, и предложение за сключване на такива споразумения за партньорство;
4. три отговора са с предложение за създаване на консултативен съвет, с включени представители от неправителствения сектор и академичната общност, и с участие на представители на научните среди;
5. три отговора изтъкват необходимост от такива децентрализирани екипи/звена със собствен капацитет, повече или по-малко обособени, по въпросите на сигурността и отбраната, иновациите/технологиите, и туризма;
6. и шест от отговорите посочват необходимостта от възможност за текущо привличане в работата на представители на академичните среди и бизнеса.

## 7. Предложение за национална административна уредба

Препоръките на ОИСР по отношение на стратегическото прогнозиране от Сканирането на центъра на управление, извършено през 2021-2022 г. в рамките на проект „Напредване на реформата в публичната администрация“, финансиран по Програмата за подкрепа на структурните реформи, са:

1. По-нататъшно институционализиране на практиките за стратегическо прогнозиране в системата за планиране на България.
  - Консолидиране на отговорността за управлението на риска и стратегическото прогнозиране за цялото правителство в един орган, като се създаде ново звено на МС или се даде мандат на вече съществуващо звено за централно специализирано звено за прогнозиране, което да се застъпва за, осъществява, провежда и координира работата по прогнозиране на управлението на риска в цялото правителство.
  - Насърчаване на създаването на общност от практики в областта на изпреварващото управление (anticipatory governance) и стратегическото прогнозиране например чрез създаване на експертна мрежа за стратегическо прогнозиране.
  - Определяне на насоки за обхвата и ролята на бъдещото звено за стратегическо прогнозиране в правителството.
2. Създаване на по-голям експертен капацитет за стратегическо прогнозиране в ресорните министерства.
  - Създаване на документи с насоки за стратегическо прогнозиране, които могат да бъдат рационализирани във всички публични институции.
  - Интегриране на капацитета за прогнозиране в цялото правителство чрез създаване на специална учебна програма за различните заинтересовани страни (специалисти по прогнозиране, лица, вземащи решения, по-широка мрежа, и т.н.), включително обучение, например по изготвяне на пътни карти и обратно прогнозиране (backcasting).
3. Създаване на подробни насоки и наръчници за интегриране на ангажираността на заинтересованите страни и гражданското участие в цикъла на планиране.

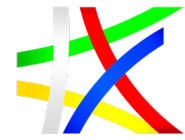




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- Предоставяне на подробни насоки, които да помогнат на публичните органи да изяснят целите на извършваните от тях дейности по ангажиране на заинтересованите страни и гражданско участие, които могат да варират от информирание до съвместно създаване.
  - Развитие на подкрепящата административна култура, например чрез популяризиране на съществуващите насоки и шаблони и предоставяне на редовни актуализации за това как да се разработват стратегии за ангажиране на заинтересованите страни или провеждане на обществени консултации и изслушвания на секторно или ведомствено равнище.
  - Укрепване на институционалната рамка за ангажиране на заинтересованите страни чрез изграждане на цикли за ефективна обратна връзка, като се гарантира, че дейностите по ангажиране на заинтересованите страни и гражданите (национални конференции, консултации, изслушвания) се провеждат във време, което дава възможност резултатите от тях да бъдат включени в процеса.
4. Укрепване на качеството на стратегическото планиране в цялата държавна администрация и използване на широкия експертен опит на цялата администрация.
- Развитие на посредници на знанието (knowledge brokers), които да подпомагат стратегическото планиране, като улесняват трансфера и обмена на знания чрез осигуряване на връзка между създателите и потребителите на знание, както и на портали за оценка, които да насърчават използването на доказателства.
  - Развиване на уменията за разработване на стратегически политики по отношение на количествените умения, способностите за стратегическо прогнозиране и подходите, основани на доказателства, в основата на стратегиите на държавната администрация.

На основата на подходите и практиките за стратегическо прогнозиране, разгледани в предните части на доклада, и на резултатите от проведеното допитване, представени в предходната част 6, настоящата част съдържа предложение за организацията за регулярното провеждане на такива дейности в България, в контекста на разработването и изпълнението на държавни политики. Предложението съдържа пет компонента:

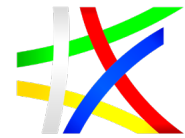
1. Създаване на национално координационно звено за стратегическо прогнозиране, неговите основни задължения и правомощия.
2. Уреждане на процедурен механизъм за осъществяване на дейността на звеното по отношение на първичното обезпечаване и използване на информация за целите на стратегическото прогнозиране - сканиране на хоризонта, и осигуряване на информационна основа за разработване и ранжиране на общи и специализирани сценарии за алтернативни бъдещи развития (за осигуряване на методически варианти за отговори на въпросите (Q1) „Какво може да се случи?“ (сценарии) и (Q2) „Какво може да се направи?“ (стратегически опции), разгледани в част 2.3.).
3. Уреждане на механизъм за консултации, с цел включване на експертната и мненията на по-широки групи в администрацията и извън нея, по отношение на верифицирането и съгласуването на най-актуалните и/или перспективни сред наборите на разглеждани сценарии (във връзка с уточняването на приоритетни варианти за отговор на въпрос (Q2) „Какво може да се направи?“, които се явяват предложения за алтернативни отговори на въпросите (Q3) „Какво ще се направи?“ и (Q4) „Как/по какъв начин то ще се направи?“). Тези групи могат да осигурят специализирана секторна експертиза по определени политики, и/или представителност за предпочитанията на определени общности (по социален, браншови или друг признак), които се явяват целеви групи или потенциални участници на очакваните и планирани бъдещи дейности.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

4. Уреждане на процедурен механизъм за представяне на така получените приоритетни сценарии пред държавни органи на високо ниво, формулиращи политики, които на база на техния преглед и на своята политическа преценка да дадат окончателните отговори на въпросите (Q3) „Какво ще се направи?“ и (Q4) „Как/по какъв начин то ще се направи?“, като ги интегрират по подходящ начин в стратегическото планиране на подготвяните политически дейности.
5. Уреждане на принцип и подход за последваща оценка на приноса от проведените анализи за стратегическо прогнозиране. Такава оценка е част от дългогодишните практики на държави като Финландия, Естония и Сингапур. Една нейна цел е да идентифицира работещите и неработещи решения, използвани по-рано, и да подобрява тяхното бъдещо използване. Друга цел на оценката е да демонстрира евентуалната полезност (или безполезност) на метода за стратегическо прогнозиране в България пред ръководните административни служители и пред широките целеви групи, обекти на провеждани политики.

В допълнение към горните елементи, предложението съдържа още препоръки за приоритетни тематични области, и за инструменти за стратегическо прогнозиране в България, и дискусийна опция за изграждане на специализиран децентрализиран капацитет за стратегическо прогнозиране по конкретни въпроси: сигурност и отбрана, иновации и технологии, и туризъм.

## **7.1. Национално изпълнително и координационно звено за стратегическо прогнозиране**

### **7.1.1. Вид и организационна подчиненост**

Звеното може да бъде създадено като:

- a) част от централната администрация на изпълнителната власт (например АМС)
- b) структура по чл. 60 от Закона за администрацията
- c) търговско дружество със 100% държавен капитал (като “Националният център за териториално развитие” ЕАД, където едноличен собственик на капитала е Министерство на регионалното развитие и благоустройството)

Във връзка с административния модел за управление у нас и с изразените преобладаващи становища от проведената анкета, най-подходящо е звеното да бъде разположено в тясна връзка с централна администрация на високо ниво, например в дирекция в администрацията на Министерския съвет (например дирекция „Стратегическо планиране“), или на по-късен етап като обособена административна структура към МС. Предимствата на такова структуриране са, че стратегическото прогнозиране ще бъде методически обвързано със стратегическото планиране, експертите ще работят пряко със Съвета за развитие (дирекция „Стратегическо планиране“ е една от двете дирекции в АМС, които подпомагат работата на съвета) и ще има пряк контакт с политическото ниво (Министерския съвет). В допълнение, разполагайки звеното като част от централната администрация на административната власт, в така наречения „център на управлението“, ще позволи на структурата да спомогне ефективното, силно държавно управление, чрез което да се извършват реформи за прилагане на иновативни практики и съвременни подходи в държавната администрация по отношение на стратегическото прогнозиране.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Също така, разполагането на звеното в “центъра на управлението“ ще осигури и добри условия за постигането на „вграденост“ (“embeddedness”) на констатациите и препоръките от процеса на стратегическо прогнозиране в цялостния процес на стратегическо планиране на национални политики. Според редица източници, наличието на този фактор е решаващо условие за по-голямата обществена ползност на националните инициативи за стратегическо прогнозиране.

Допълнителна информация за тази концепция е на разположение в приложение 3 на настоящия доклад. Конкретен механизъм за нейното реализиране в България е осигуряване на подчиненост на звеното на съществуващ консултативен орган на високо политическо ниво, който да играе роля на негов надзорен орган, да му възлага теми за анализ, и да се запознава и да използва резултатите от тези анализи. Потенциално такава роля може да изпълнява Съветът за развитие (на ниво министри).

Чл. 60 от Закона за администрацията гласи, че Министерският съвет може да създава с постановление на свое подчинение или към министър експериментални лаборатории, изследователски институти, образователни центрове или центрове за обучение, медицински или рехабилитационни центрове и други. Дейността и организацията на работа на тези структури се определят с устройствен правилник, приет от Министерският съвет или издаден от съответния министър, като разпоредбите на глава втора на закона не се прилагат за тях.

Пример за такова звено е Институтът за анализи и прогнози, който се създава през 2023 г. към Министерство на финансите. Предвижда се институтът да бъде структуриран в 3 дирекции – „Микроикономически анализи и прогнози“, „Макроикономически анализи и прогнози“ и „Стратегически политики и анализи“.

Основните функции ще бъдат изготвяне на стратегически микро- и макроикономически анализи по тематични направления, вкл. фискална политика, стопанска конюнктура, пазар на труда, здравеопазване и др.; изграждане и подобряване на модели за анализ и прогнозиране на икономическото развитие на страната; разработване на математически и статистически модели за оптимизиране на използваните ресурси, вкл. финансови, от бенефициентите на публични средства; участия в съставянето и актуализирането на средносрочната бюджетна прогноза; разработване на прогнози за развитието на основни микро- и макроикономически показатели за макроикономическата рамка на държавния бюджет; анализ на финансовото отражение от реализирането на дискреционни приходни и разходни мерки; анализ на текущото състояние, динамиката и взаимовръзката между основни микро- и макроикономически показатели; анализ на бази данни с основните фискални показатели на касова и на начислена основа; аналитично обезпечаване на процеса по изготвянето и актуализирането на кредитния рейтинг на страната.

Дейността на института и неговата численост на персонала от 22 щатни бройки ще се формират на база функции от отдел „Прогнози“ за сектор „Държавно управление“ на дирекция „Бюджет“, отдел „Макроикономически анализи и прогнози“ на дирекция „Икономическа и финансова политика“ на Министерството на финансите.

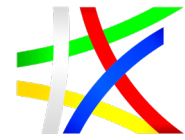
Възможен вариант е звеното за стратегическо прогнозиране да бъде структурирано в рамките на дирекция „Стратегически политики и анализи“ на Института за стратегически анализи и прогнози. Предимствата са, че това ще бъде аналитична структура, т.е. профила на експертите ще бъде подходящ за стратегическо прогнозиране, изготвените прогнози ще



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

могат много лесно да бъдат интегрирани в средносрочната бюджетна прогноза. Такова структуриране ще бъде по-отдалечено от Съвета за развитие и от политическото звено.

Последният вариант, в който звено за стратегическо планиране може да бъде създадено като търговско дружество със 100% държавен капитал, може да се вземе предвид съществуващата практика по примера на “Националният център за териториално развитие” ЕАД (НЦТР). Той представлява консултантски и проектантски център към Министерството на регионалното развитие и благоустройството и е уникална за България организация.

НЦТР осъществява следните основни дейности:

- Разработва изискваните от Закона за регионално развитие стратегически планове и програмни документи – общински и регионални планове за развитие, областни стратегии, Национална стратегия за регионално развитие, концепции и схеми за пространствено развитие;
- Разработва устройствени планове – общи устройствени планове на общини (ОУПО), градове (ОУП) или специфични зони, подробни устройствени планове (ПУП);
- Разработва нормативни документи в областта на устройственото планиране и регионалното развитие;
- Разработва анализи и стратегически документи с национално значение, свързани с ключови политики за територията на страната;
- Извършва прединвестиционни проучвания за влиянието на големи инфраструктурни проекти върху пространственото развитие;
- Периодични анализи и мониторинг в областта на жилищната политика;
- Поддържа статистическа и ГИС информационна база данни за територията на страната.

Анализите, експертните, стратегиите, програмите и тематичните проекти на центъра са основно в следните специализирани области:

- регионално развитие;
- устройство на територията и архитектура;
- жилищна политика;
- административно-териториално устройство и местно самоуправление;
- демографски процеси;
- социална, пазарна и техническа инфраструктура;
- екологични проблеми и проблеми на ландшафта;
- състояние на природата и природната среда;
- географски информационни системи и бази данни;
- междурегионално и трансгранично сътрудничество.

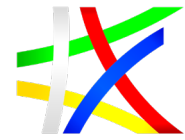
Звеното може да бъде структурирано в НЦТР или като ново търговско дружество с едноличен собственик на капитала АМС. Ако бъде структурирано в НЦТР, стратегическото прогнозиране може много бързо да бъде наложено като първа стъпка в стратегическото планиране на регионално и местно ниво, но функциите на НЦТР не обхващат планирането на национално ниво. Т.е. може да възникне проблем както с мандата и функциите на звеното, така и с наличната експертиза в центъра. Предимство е, че като търговско дружество, може да привлече квалифицирани експерти с



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

възнаграждения сходни с тези в частния и неправителствения сектор. Към регистрацията на ново търговско дружество може да се премине едва след утвърждаване на стратегическото прогнозиране в администрацията на национално и местно ниво и създаване на устойчиво търсене на такъв тип услуги от администрациите.

Независимо какво решение бъде взето относно вида и организационната подчиненост на звеното, то ще трябва от самото начало да работи в много близко сътрудничество както с дирекция „Стратегическо планиране“ в АМС, така и с НЦТР и с Института за стратегически анализи и прогнози.

#### 7.1.2. Експертиза на звеното

Звеното следва да привлече експерти с надежден и устойчив във времето висок капацитет в областта на стратегическото прогнозиране, който е по-лесно да бъде осигурен на централно административно ниво, и в целева специализирана администрация. Административната подчиненост на звеното може да играе важна роля за това. В звеното ще трябва да бъдат привлечени служители с експертиза по отношение на технически знания и практически умения в идентифицирането и ангажирането на заинтересованите страни, комуникациите (които могат да правят медиен мониторинг, контент анализ и пр.), фасилитирането на групови дискусии (организиране на симулации, игри за структурирана мозъчна атака и други), работа с големи данни, включително моделиране на данни и други.

#### 7.1.3. Функции на звеното

Без да са изчерпателни, основните задължения на звеното може да обхващат:

1. Изпълняване на роля на секретариат за дейности за стратегическо прогнозиране. Включително, установяване като точка за контакт, организация на свързани дейности и събития, поддържане на архив и на тематичен интерактивен уебсайт (с поддържане на работен/публичен дискуссионен форум, споделена база данни, и/или работно пространство за съвместна работа върху документи).
2. Поддържане на постоянен специализиран екип/отдел с капацитет за осъществяване на дейности за стратегическо прогнозиране. Екипът следва да включва експерти с квалификация, с познания, и по възможност с практически опит от предишното осъществяване на такива дейности. Неговите задачи ще включват непосредствено извършване на дейности за стратегическо прогнозиране, партньорство с външни експерти/консултанти, ангажирани в такива дейности, или координация и осигуряване на методическа подкрепа за други звена в държавната администрация, извършващи специализирани анализи (например такива за сигурност и отбрана, за технологии и иновации, или за макроикономически анализи и прогнози).
3. Във връзка със своята роля, звеното може също и да има екип/отдел за обучителни дейности за повишаване на капацитета за стратегическо прогнозиране за външни участници в тези дейности, от администрацията или извън нея. Нуждата от широко изграждане на административен капацитет за стратегическо прогнозиране се показва и от изпратените отговори, и особено от големия дял неотговорили адресати в проведената анкета.

Във връзка с горното, и след проведената дискусия с представители на централната държавна администрация в състава на мрежата за стратегическо планиране, съществуват **два варианта:**

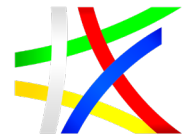




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1. само за координационна/ фасилитаторска и обучителна роля на звеното (при което други екипи и звена в секторните министерства ще осъществяват свои децентрализирани анализи за стратегическо прогнозиране);
2. или и разработване на централизирани анализи за стратегическо прогнозиране, по поръчка на своя надзорен орган.

При приемане на **първия вариант**, негови предимства може да бъдат:

- спестяването на част от средствата за персонала и дейността на звеното; както и
- засилване и надграждане на капацитета на персонала на секторните министерства, които ще подкрепят своите налични ресорни компетентности с новопридобит капацитет за стратегическо прогнозиране.

Като недостатъци на този вариант могат да се отчетат:

- загуба на непосредствената връзка между резултатите от стратегическо прогнозиране и координираните решения на високо ниво за национални политики, планове и програми;
- мултиплициране на усилията, ресурсите и разходите за капацитет за стратегическо прогнозиране, във всяко от министерствата, които започват да прилагат подхода;
- липса на специализирана национална база данни, която да обслужва националните дейности за стратегическо прогнозиране.

**Вторият вариант**, освен че избягва недостатъците на предния, има за свое предимство и възможността за текущи допълнителни дейности за стратегическо прогнозиране, предназначени за допълване и уточняване на нови въпроси от страна на надзорния орган, в хода на обсъждането на резултатите от предишни анализи и прогнози (например повторно сканиране на хоризонта за уточняване на допълнителни аспекти от някой предпочетен сценарий; или итеративно провеждане на серия от сценарии, фокус групи или други стъпки за стратегическо прогнозиране, за уточняване на самите въпроси, които да се зададат за следващ, по-подробен анализ за стратегическо прогнозиране; както и дългосрочна последваща оценка и обратна връзка за вече проведени сценарии, с последващо подобряване на прилаганите подходи за стратегическо прогнозиране, съобразно сравняване на предишни прогнози и актуално развитие на наблюдаваните тенденции). Подобни итеративни, последователни и надграждащи анализи за стратегическо прогнозиране се посочват в голям брой от проучените международни източници.

Като потенциален недостатък на този вариант може да се разглежда откъсването на националния капацитет за стратегическо прогнозиране от специфичната компетентност, налична във всяко от секторните министерства (както това е разгледано в част 5.4.). Този недостатък може донякъде да бъде избегнат, с прилагането на механизъм и практика за тясно сътрудничество между централното звено и тези в секторните министерства (каквото е предложен в част 7.3.)

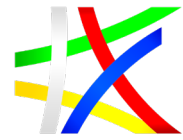
Във връзка с тези съображения, предлага се създаването на национално изпълнително и координационно звено за стратегическо прогнозиране, с координационни, методически и изпълнителни функции, съобразно **вариант 2** по-горе, с два екипа (аналитичен и обучителен), и с персонал 6 - 10 човека.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

По отношение на финансирането на звеното, предлага се за първите 3 години от неговата работа то да се осигурява изцяло за сметка на националния бюджет. През този начален период е изключително важно звеното да търси техническа подкрепа от водещи държави в областта на стратегическото прогнозиране (Финландия, Франция, Великобритания, Република Корея, Сингапур) и допълнително финансиране по проекти (Инструмента за техническа подкрепа на Европейската комисия, на Програмата за обмен на знания към Корейското министерство на икономиката и финансите, съвместно с Корейския институт за развитие и др.) След този период е подходящо да се направи преценка за възможността, дали вече изграденият капацитет на екипа на звеното може да позволи изпълняването на платени поръчки за избрани външни възложители на анализи за стратегическо прогнозиране.

Възможно е звеното да има отделен бюджет и да подпомага безплатно администрациите (което би помогнало за по-бързото приемане на стратегическото прогнозиране от повече администрации) или да работи на проектен принцип чрез възлагане и заплащане. Следва да бъде регламентирано дали Съвета за развитие възлага дейностите или отделните министерства. Ако възложители са министерствата, следва да се разработи методика за изчисляване на разходите за всяка дейност. Може да се ползва примера на ценообразуване от "Информационно обслужване" АД или НЦТР. Структурирането на звеното в/като търговско дружество може да улесни такова възлагане.

## 7.2. Механизъм за информационно обезпечаване

Във връзка с неговата дейност, ще бъде необходимо звеното да има външни информационни източници и свои анализатори в широк набор от тематични области. Според практиките на други държави, разгледани в доклада, потенциални теми могат да включват областите на икономическото развитие и пазарните анализи (на макро или на микро ниво), тенденциите за регионално социално-икономическо развитие, развитието на различни технологии и техните отражения в различни аспекти, тенденции и перспективи на пазарите на труда, сигурност и отбрана, и редица други.

С оглед на горното, необходимо е националното звено за стратегическо прогнозиране да има осигурен потенциал за достъп до общи и специализирани източници във всички тези тематични области. Един неизчерпателен списък на такива източници може да включва НСИ, Евростат, МФ, МРРБ, МЗХ, МТСП, МЗ, БАН, УНСС, ТУ, СТП, НСОРБ, БТА, публични или платени онлайн бази данни, библиотеки и специализирани издания, и редица други. Всеки конкретен използван източник на информация трябва да бъде съобразяван текущо от екипа на звеното, съобразно актуалната тема за стратегическо прогнозиране. Препоръчително е това правомощие (за достъп до информация) на националното звено да бъде уредено в неговия устройствен акт, както и да бъде конкретизирано в специализиран процедурен наръчник след започването на неговата работа.

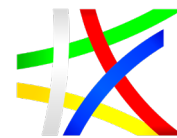
Във връзка с практиките на някои държави (Япония, Великобритания), подходящо е също да се проучат съвременните възможности за ползване на софтуерни продукти и ИИ за осигуряването на такива услуги, например за проследяване на публични или специализирани информационни потоци в хода на инициативи за сканиране на хоризонта. При това трябва да се обърне особено внимание на аспекта на потвърждаване на



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

достоверността и релевантността на осигуряваните от тях конспекти и обобщения, във връзка с наблюдаваните случаи на изкривяване на информацията, и на “осигуряване на съдържание” без фактическа обосновка (evidence-based approach) от страна на такива продукти (Bing, ChatGPT). От друга страна, налични са вече различни компании и софтуерни продукти, специално проектирани и използвани за изпълняване на такива задания, като разгледаните в част 4.1.1. и на фигура 16. Необходимо е тяхната потенциална приложимост да бъде допълнително преценена, евентуално в сътрудничество с института „GATE“ към СУ „Свети Климент Охридски“<sup>90</sup>, и с института „INSAIT“<sup>91</sup>.

### 7.3. Механизъм за консултации и сътрудничество

Възможни са различни подходи за осъществяването на консултации във връзка със стратегическото прогнозиране от страна на координационното звено. Първият от тях е осъществяване на неформални (ad hoc) допитвания до административни или неадминистративни партньори в тези процеси, по въпроси и в моменти, тясно обвързани с конкретни текущи дейности за стратегическо прогнозиране. Негови недостатъци са потенциалната слаба степен на ангажираност от адресираните кореспонденти, както и невъзможността за съпътстващо и хронологично изграждане на техния капацитет за дейности за стратегическо прогнозиране.

Следващ, по-задълбочен подход за консултации и сътрудничество е изграждането на мрежа или консултативен съвет за стратегическо прогнозиране, в чиито рамки преобладаващо да се правят тези допитвания, консултации и обсъждания, в които да бъдат включени представители на една или повече целеви групи или партньори в дейностите за стратегическо прогнозиране, или в държавните политики, с които те са обвързани. Предложения за консултативен съвет и за междуведомствена мрежа за стратегическо прогнозиране бяха направени и в проведената анкета. Примерни формати за обхватите на една или повече такива общности могат да бъдат вътрешно-административни партньори, икономически партньори и предприятия, регионални агенции и сдружения, социални организации и доставчици на социални услуги, академична общност и други. В началния етап на развитие на стратегическото прогнозиране може да се използва съществуващата експертна мрежа за стратегическо планиране, администрирана от дирекция „Стратегическо планиране“ към АМС, както и функциониращият Съвет за развитие. В допълнение към предполагаемо по-високия ангажимент и по-висок капацитет на членовете на мрежата или съвета, осигурявани „с натрупване“ във времето, международните практики сочат и възможности за постигане на синергии в такъв мрежов формат, при които идеи, инициативи и компетентности за стратегическо прогнозиране започват да се предлагат и изпълняват от различни участници, и да се допълват и подпомагат помежду си. Това е и практиката в голяма част от държавите с дългогодишни традиции в прилагането на стратегическо прогнозиране. Полезно би било планираните стратегически прогнози да бъдат докладвани и одобрявани от Съвета за развитие, за да се избегне дублиране на усилия, максимална представителност на участниците и максимална полезност и ползваемост на резултатите. Резултатите от проведените упражнения по стратегическо прогнозиране също може да бъдат докладвани на Съвета за развитие, с цел инкорпориране в нови или актуализиране на съществуващи стратегически документи, програмата за управление на страната и др.

<sup>90</sup><https://gate-ai.eu/bg/homepage/>

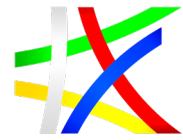
<sup>91</sup><https://insait.ai/about-insait/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Във връзка с това, предлага се създаването на мрежа за стратегическо прогнозиране, която на партньорски принцип и под методическото ръководство на националното звено да изгражда своя капацитет, и да взема участие в националните дейности за такива анализи. Основа за тази мрежа може да бъде съществуващата междуведомствена мрежа за стратегическо планиране.

Необходимостта от нормативно уреждане на тези механизми зависи от степента, до която се вземе решение те да бъдат обвързани със създаването на действащи административни звена (работни групи или съвети, национална мрежа).

#### **7.4. Механизми за участие и принос в процеси на стратегическо планиране**

Необходимо е координационното звено да има възможност да представи подготвените констатации и препоръки пред отговорните за съответните политики органи на власт, и в хода на конкретни процеси за стратегическо планиране. Това е от особена важност, за да могат прогнозите и евентуалните препоръки, които са резултат от дейностите за стратегическо прогнозиране, да намерят своето отражение, и да дадат пълноценно своята добавена обществена стойност.

В предлагания вариант, основният подход за такова участие и принос е представяне на резултатите от дейността на националното звено пред неговия надзорен политически орган. В допълнение, възможно е и участие на представители на звеното и в други процеси на стратегическо планиране (например такива в секторни министерства, или във връзка с изготвяне на националния бюджет).

Тъй като такива политики не винаги са регулярни, и се приемат по различен ред (например: ежегодно - чрез закон за държавния бюджет; в рамките на документите за целите на програмите на ЕС; във връзка със средносрочни или дългосрочни национални програми и стратегии; при разработване на териториални планове и пространствени схеми, и други), необходими са и различни механизми за представянето на констатациите на координационното звено, съответстващи на всеки от тези процеси, и на отговорните институции за всяка от разглежданите политики.

Например в случая с програмирането на европейските фондове, служители на звеното могат да бъдат членове на съответните работни групи за подготовка на съответните програми. Друга форма на такова стратегическо съгласуване може да бъде участието на координационното звено в списъците със съгласуващи институции на конкретни планови и програмни документи.

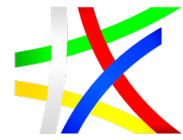
Освен с представяне на своите анализи, звеното може да има и ангажимента за осигуряването на допълнителни информации или анализи, ако възникне нужда от такива в хода на разработването на политики. Ако му бъдат възложени регулярни задачи (например ежегодни) или перманентни инициативи за непрекъснато стратегическо прогнозиране (например сканиране на хоризонта по определени тематични въпроси), националното звено може да организира тези свои дейности предварително, например чрез подготовка на свои годишни планове за действие, които да се съгласуват и допълват от министерски съвет, ресорните министерства и др. Такава е практиката в някои от държавите с най-голям



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

капацитет и експертиза в областта на националното стратегическо прогнозиране, като Финландия, Естония, Франция или Сингапур.

В предлагания вариант, предложения за такива задачи могат да бъдат подавани към политическия надзорен орган на звеното, например Съвета за развитие, който евентуално да ги одобрява, ако така прецени, и да използва в работата си техните резултати и препоръки.

Необходимостта от административна уредба на участието на координационното звено във всеки такъв процес на стратегическо планиране зависи от степента, в която е формализиран самият процес.

### **7.5. Обратна връзка с последваща оценка на приноса от проведените анализи за стратегическо прогнозиране**

При организирането на такива дейности на координационното звено е необходимо да се отчетат част от особеностите на подхода за стратегическо прогнозиране, които ще изискват вземането на определени управленски решения. На първо място, доколкото той е дългосрочно ориентиран подход, необходимо е да мине определен интервал преди организирането на такива оценки (например минимум пет години).

На второ място, полезността на констатациите от такива оценки ще е най-голяма, когато се отнася до периодични, повтарящи се анализи, или за продължителни/постоянни дейности за стратегическо прогнозиране - тогава оценките ще осигурят необходимата "обратна връзка" за по-нататъшното изпълнение на такива дейности. Допълнителна информация за тази концепция е на разположение в приложение 3 на настоящия доклад. Както е посочено там, алтернативни инструменти за такава обратна връзка могат да бъдат:

1. вътрешно-административни процедури, например обособяване на специален екип за такава последваща оценка в същата, или в друга администрация, какъвто е случаят на Финландия;
2. възлагане на задачата на външен екип от независими оценители, какъвто е случаят по всяка от програмите на ЕС;
3. провеждане на партньорско обучение (Peer learning), отделно или паралелно с някой от предните два инструмента.

И на трето място, приносът на стратегическото прогнозиране най-често се изразява в предприемането на по-добри политически действия от тези, които евентуално биха били взети без неговото провеждане. Следователно, последващата оценка е най-вероятно да включва методи на калкулиране и сравняване на алтернативните ползи/разходи в поне два сценария със задна дата: със и без стратегическо прогнозиране. Също така е вероятна необходимостта от дейности по изчисляване на финансовата стойност на не-финансови активи, като компоненти на природната среда, наличие или липса на войни, пандемии, или природни бедствия (наводнения, свлачища, засушаване), нови технологични решения и други.

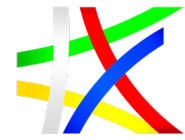




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## 7.6. Приоритетни теми за стратегическо прогнозиране в България

Отговорите от проведената анкета включваха набор от идентифицирани информационни потребности и тематични интереси на различни администрации, които могат да бъдат обобщени по следния начин:

1. развитие на технологии, в най-широк смисъл, и както от страната на тяхното потребление, така и от страната на тяхното разработване и пазарна реализация (например, във връзка с повишаването на ресурсната ефективност);
2. евентуални изменения в социалните и демографски тенденции и евентуални дисбаланси, особено във връзка с криминогенната обстановка;
3. геополитическата обстановка и среда за глобална сигурност (включително войни и пандемии, киберсигурност и миграции);
4. икономически процеси, и тенденции на пазара на труда;
5. климатичните изменения и степента на изпълнение на целите за устойчиво развитие на ООН, във връзка с отражение върху други процеси и политики.

Всички тези теми са в съгласие с международната практика за стратегическо прогнозиране, като интензивно и дългосрочно се проучват от много държави и международни организации с дълбоко интегрирани традиции в такива дейности, с оглед на техните специфични интереси. В допълнение, те в голяма степен обхващат рамката за стратегическите външни условия, от които зависи осъществяването на политиките на основните български министерства, както и по-нататъшното развитие на нашата страна.

Към тях е подходящо да се добавят още и факторите, влияещи върху процесите и политиките в областите на образованието и на здравеопазването (например бариери и стимули за ученето през целия живот, за “изтичане и привличане на мозъци”, и за връзката между образование и изследователски дейности; зависимостите между разпространението на патогенни организми и средносрочните климатични прогнози, и други). Освен че са посочени като приоритети в редица действащи европейски документи, тези две тематични области са и дългосрочни приоритети в политиките на редица от най-развитите държави в ЕС и в света, в тясна връзка както с качеството на работната сила, така и с качеството на живот на тяхното население.

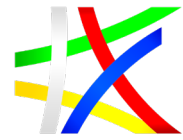
Кои от тези теми и по какъв начин ще бъдат проучвани от следващи дейности за стратегическо прогнозиране е въпрос на допълнителни обсъждания и на политически решения.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## Карта 2. Тематични области с положителни и отрицателни “черни лебеди”

“Ако знаете, че сте уязвими към грешки в прогнозирането, и приемете, че повечето “анти-рискови мерки” имат слаби места зарази възможната поява на Черни лебеди, тогава стратегията ви е да бъдете колкото може по-свръх-консервативни или свръх-агресивни, вместо само умерено консервативни или агресивни. По този начин не зависите от грешките при управлението на риска; никой черен лебед не може да ви причини вреда отвъд лимита - спестените средства в максимално сигурни инвестиции. Правете разлика между положителните и отрицателните неочаквани събития. Отрицателните черни лебеди са тези, които могат да причинят (неограничено) много вреди. Ако сте военен, работите в застраховането или вътрешната сигурност, вие гледате само надолу. Освен във филмовата индустрия, черните лебеди са положителни и в някои сектори на издателската дейност, научните изследвания и рисковия инвестиционен капитал. Например финансовите разходи за издаване на книга са малки, а по напълно неочаквани причини всяка книга може да постигне широк успех. Аналогично дадена технология може да донесе големи печалби. Не бъдете тесногръди и ограничени. Великият изследовател Пастър, който изказва идеята, че късметът помага на подготвените, е разбрал, че човек не търси нещо конкретно всяка сутрин, а работи упорито, за да позволи на непредвидените обстоятелства да се проявят в работата му. Идеята за асиметричните резултати е основна, като целта е да попаднете в ситуации, в които благоприятните последици са много по-значителни от неблагоприятните. Не знам какви са шансовете за земетресение, но мога да си представя как ще се отрази в Сан Франциско. За да вземем решение, трябва да се фокусираме върху последиците на дадено събитие (които познаваме), а не върху вероятността за осъществяването му (за която нямаме никаква представа).”

92

### 7.7. Приоритетни инструменти за национално стратегическо прогнозиране

При всеки отделен анализ за стратегическо прогнозиране е необходимо неговият набор от инструменти да бъде съобразен с избраната тематична област, и с избрания подход на анализа. Така например, един възможен подход е провеждането на временно или постоянно сканиране на хоризонта, особено в тематичните области на сигурността, на технологичното развитие, или на здравеопазването. Дори и когато не е единствен етап, сканирането на хоризонта е **първи** от поредицата етапи за стратегическо прогнозиране. Някои насоки и алтернативи за неговото провеждане са описани в част 4.1.1., и в приложение 8 към настоящия доклад. От особено значение за всяко негово приложение е наличието на капацитет и предишен опит за надеждно отличаване на специфичните “слаби сигнали” по всяка конкретна тематична област, от общия информационен “шум”, който ги придружава.

В другия обичаен случай, когато става дума за поредица от етапи за стратегическо прогнозиране, **втори** след сканирането на хоризонта е етапът за планиране на алтернативни сценарии. При него са приложими широк набор инструменти. Някои от тях включват познати и относително лесни за използване инструменти, като анализа на въздействията от тенденции, колелото на формите на бъдещето, метода “Делфи”, и анализа на кръстосани въздействия. По-подробно описание на този набор от инструменти е на разположение в част 4.1. към доклада.

На етапа на изграждане на сценарии са приложими и ефективни и някои допълнителни по-усложнени инструменти, като визия и ретроспекция, както и така наречените “Матрица 2x2”, “Общи/генерични изображения”, “Три хоризонта”, “Заглавна страница”, “Артефакти

<sup>92</sup> Черният лебед. Въздействието на слабо вероятното в живота и на пазара; Талеб, Насим; Инфодар, 2011; ISBN 978-1-4000-6351-2; стр. 303-310.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

от бъдещето” и други. Техните особености, предимства и начин на провеждане са описани в приложение 6 към доклада. Трябва да се отбележи, че е необходимо участие на обучени и опитни експерти и/или модератори в тяхното прилагане.

Част от тези инструменти под една или друга форма прилагат игровия подход, при който тематичната област, разглежданият проблем, или самото “пребиваване в бъдещето” се драматизират по начин, предвиден да стимулира и мотивира участниците за непосредствено разбиране, и по-интензивна реакция на разглежданите въпроси. Сами по себе си игралната постановка, моделирането и симулацията може да имат широко приложение при изграждането на сценарии, и/или при осигуряването на обратна връзка за дадени хипотетични ситуации (например в някои видове “военни игри”). Тяхното осъществяване е възможно както в реална, така и във виртуална среда.

В допълнение към тези инструменти за стратегическо прогнозиране с общо предназначение, в международната практика се използват и някои **специализирани подходи**, предвидени за разрешаване на тясно специализирани въпроси. Така например инструментът “Мисия Хоризонт”, разновидност на споменатите “Три хоризонта”, е разработен от НАСА за идентифициране на технологични потребности и възможности във връзка с развитието на космическата програма на САЩ. Други подобни инструменти включват подхода за научно-технологично прогнозиране в 10 стъпки, представен в приложение 7; или специфичния подход на Световната здравна организация за сканиране на хоризонта за технологии в областта на здравеопазването, представен в приложение 8.

Международната практика съдържа широк набор от подобни специализирани инструменти за стратегическо прогнозиране, които при нужда могат да бъдат адаптирани и използвани от националното координационно звено, или от други български институции.

**Трети** етап след сканирането на хоризонта и разработването на сценарии е този на анализа и препоръките, следващи констатациите от подготвените сценарии. Необходимо е тези констатации и препоръки да се представят и аргументират в процеса на стратегическо планиране за съответната тематична област, изследвана от анализа за стратегическо прогнозиране. На този етап също са приложими някои от вече представените инструменти, насочени към установяването на взаимовръзки и следствия (тенденции), като колелото на формите на бъдещето, анализа на кръстосани въздействия, или “Три хоризонта”. Когато се запознаят с тези констатации и препоръки, и с техните предимства, недостатъци, и очаквана финансова стойност, съответните ръководни служители ще могат да направят изводи, и да подготвят политически действия, които на практика да подобрят ползите, и да намалят щетите за обществените интереси от процесите, предвидени от стратегическото прогнозиране. Препоръка за дейностите на координационното звено на този етап е включена в част 7.4. на доклада.

## 7.8. Изграждане на специализиран и децентрализиран капацитет за стратегическо прогнозиране

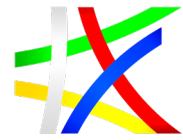
Доколкото в проведените анкети и дискусия с представители на държавната администрация се установи желание и практика за текущи специализирани дейности за стратегическо прогнозиране (например такива за сигурност и отбрана, или за иновации и технологии, или за икономически анализи и прогнози), част от работата на националното



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

звено може да включва и осъществяването на координация и сътрудничество с тези екипи или звена в хода на тяхната работа. Такова политическо решение също е в съответствие с международните практики за стратегическо прогнозиране. Възможно е дейността на координационното звено да съдейства за това, например чрез осигуряване на координация, информационен обмен и методическа подкрепа в хода на работата на тези звена. Една форма на такова сътрудничество може да е предоставянето на информация, или извършването на обобщено сканиране на хоризонта в националната база данни, при поискване от страна на някой от тези екипи. От своя страна, те може да допринасят за попълването на тази база данни, с достъпни за тях източници на първична информация, или обобщени заключения, изведени в хода на тяхната работа (при съобразяване с всички приложими изисквания, например изключване от обмена на конфиденциална информация във връзка с националната и европейска сигурност).

Друг вариант за такова сътрудничество от страна на националното звено може да е осигуряване на методическа подкрепа за изпълнението на тези специализирани анализи (например чрез осигуряване на специализирано обучение, или чрез осигуряване на оперативни консултации и/или фасилитации за прилагане на конкретни инструменти за стратегическо прогнозиране, особено по отношение на инструменти на принципа на симулации или мозъчна атака).

Тези информационни обмени и оперативни взаимодействия следва да бъдат съгласувани с политическите ръководства на съответните административни звена, например чрез санкция на надзорния орган на националното звено.

## 8. Приложения

### Приложение 1. Използвана литература

1. Foresight in governments – practices and trends around the world, Iana Dreyer and Gerald Stang, Yearbook of European Security 2013.
2. Strategic planning and foresight. CEPA strategy guidance note. UNDP, February 2021.
3. Foresight approaches in global public health. A practical guide for WHO staff. WHO, 2022, ISBN 978-92-4-004839-3.
4. Technology foresight: Anticipating future impacts; Arthur D. Little Ltd, 2022.
5. Strategic foresight in forestry: How Canada and the United States use a neglected tool to build a green, healthy and resilient future. XV World Forestry Congress, 2–6 May 2022, COEX, SEOUL.
6. Strategic foresight – La Prospective. Use and Misuse of Scenario Building. Michel Godet et al. Cahiers du Lipsor, Research Working Paper 10.
7. Катаклизъм. Преломни моменти за държавите в криза.; Даймънд, Джаред; 2019; “Изток-Запад”; ISBN 978-619-01-0492-6.
8. Practicing Strategic Foresight in Government: Cases of Finland, Singapore and European Union, Tuomo Kuosa. RSIS Monograph N19, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, ISBN 978-981-08-8860-2, 2011.
9. Foresight and Anticipatory Governance in Practice. Lessons in effective foresight institutionalisation. OECD, 2022.
10. Доклад за стратегическо прогнозиране за 2022, ЕК, 29.06.2022, COM(2022) 289 final.
11. Global Risks Report 2023, WEF, January 2023; ISBN-13: 978-2-940631-36-0.
12. Using foresight methods to adapt development cooperation for the future, OECD, Catarina Tully et. al, 2018.
13. Foresight Manual. Empowered Futures for the 2030 Agenda. 2018 UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
14. “Three Horizons: The Patterning of Hope”; Sharpe, Bill; 2013.
15. Japan’s Global Vision: Tokyo's Evolving Foresight Practices, Indo-Pacific Strategy and EU-Partnership. Eamonn Noonan and Kjeld van Wieringen. December 2021.

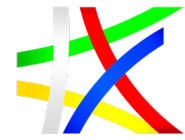




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

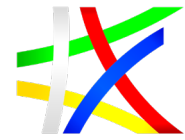
16. An Overview of the 11th Foresight Survey in Japan; Science and Technology Foresight Center, National Institute of Science and Technology Policy (NISTEP), Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), Tokyo; "Innovation and Development Policy" 3 (2021).
17. "Strategic Foresight in U.S. Agencies. An Analysis of Long-term Anticipatory Thinking in the Federal Government"; J. Peter Scoblic; December 2021.
18. Уебсайт на националната мрежа за прогнозиране на Финландия (<https://vnk.fi/en/foresight/national-foresight-network>).
19. The 5th Science and Technology Foresight (2016-2040). Ministry of Science and ICT, Korea Institute of S&T Evaluation and Planning (KISTEP), April 2017.
20. "The Art of Scanning the Environment", Chun Wei Choo; Bulletin of the American Society for Information Science, February/March 1999.
21. The Futures Wheel; Jerome C. Glenn; Futures research methodology – V3.0; 2021; Millennium project.
22. Черният лебед. Въздействието на слабо вероятното в живота и на пазара; Талеб, Насим; Инфодар, 2011; ISBN 978-1-4000-6351-2.
23. Strategic foresight for better policies. OECD, October 2019.
24. Emerging trends and technologies: a horizon scan for global public health. World Health Organization 2022, ISBN 978-92-4-004417-3.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## Приложение 2. Списък на съкращенията

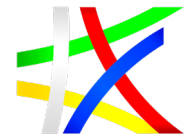
1. AJASN - Australasian Joint Agencies Scanning Network (Мрежа за съвместно сканиране на австрало-азиатските агенции”).
2. BMBF - Федерално министерство на образованието и научните изследвания на Германия.
3. CAE - Conseil d'analyse e'conomique (Съвет за икономически анализи във Франция).
4. CAS - Център за стратегически анализи във Франция.
5. CLA - Casual multi-layered analysis (Причинно-следствен многослоен анализ).
6. CPB - Centraal Planbureau (Централно бюро за планиране на Холандия).
7. CSIRO - Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization (Организация за научни и индустриални изследвания на Британската общност).
8. DAG - Development Assistance Committee (Комисия за подкрепа на развитието към ОИСР).
9. DAS - Делегация по стратегически въпроси към министерството на отбраната на Франция.
10. DATAR - Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (Делегация за пространствено планиране и регионални действия във Франция).
11. DCDC - Development, concepts and doctrine centre (Център за развитие, концепции и доктрини на Обединеното кралство).
12. DG RTD - Directorate general on research and technology development (Генерална дирекция за изследвания и иновации към ЕК).
13. DSTL - Defence science and technology laboratory(Лаборатория за отбранителна наука и технологии на Обединеното кралство).
14. EPTA - European parliamentary technology assessment (Европейска парламентарна оценка на технологиите към ЕП).
15. ESPAS - European strategy and policy analysis system (Европейска система за анализ на стратегии и политики).
16. FFCOI - Federal foresight community of interest (Федерална общност по интереси за прогнозиране в САЩ).
17. HSC - Horizon Scanning Centre (център за сканиране на хоризонти в Сингапур).
18. INTOSAI - International organization of supreme audit institutions (Международна организация на върховните одитни институции).



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

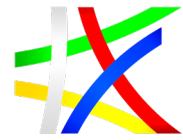
19. IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change (Междуправителствен панел за изменение на климата).
20. KISTEP - Korea institute of science and technology evaluation and planning (Институт на Република Корея за научни и технологични оценка и планиране).
21. MNP - Холандска агенция за оценка на околната среда.
22. NISTEP - National institute for science and technology policy (Национален институт за научна и технологична политика на Япония).
23. PESTL+V - Policy, Environment, Society, Technology, Law + Values (подход за сканиране на хоризонта, който се отнася до аспекти на политиката, околната среда, обществото, технологиите, правните въпроси и ценностите).
24. PSD - Public service division (Отдел за обществени услуги към кабинета на министър-председателя на Сингапур).
25. RAHS - Risk assessment and horizon scanning (програма за оценка на риска и сканиране на хоризонта на правителството на Сингапур).
26. RPB - Служба за пространствено планиране на Холандия.
27. SCP - Служба за социално и културно планиране на Холандия.
28. SFN - Strategic Futures Network (мрежа за стратегически изследвания на формите на бъдещето).
29. STEEP - Social, Technology, Economic, Ecology, Policy (подход за сканиране на хоризонта, който обръща внимание на сигнали по социални, технологични, икономически, екологични и политически въпроси, СТИЕП).
30. STOA - Panel for the future of science and technology (Панел за бъдещето на науката и технологиите към ЕП).
31. UK - United Kingdom (Обединено кралство, Великобритания).
32. UNIDO - United Nations Industrial Development Organization (Организацията за индустриална развитие на ООН).
33. ДАА – Държавна агенция „Архиви“
34. ДАЗД – Държавна агенция за закрила на детето
35. ЕК - Европейска комисия.
36. ЕП - Европейски парламент.
37. ЕС - Европейски съюз.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

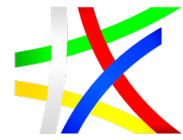
38. ИИ - Изкуствен интелект.
39. ИКТ - Информационни и комуникационни технологии.
40. КЕПА - Комисия от експерти в публичната администрация към ООН.
41. МВФ - Международен валутен фонд.
42. МВР – Министерство на вътрешните работи
43. МЗ – Министерство на здравеопазването
44. МО – Министерство на отбраната
45. МОН – Министерство на образованието и науката
46. МП – Министерство на правосъдието
47. НАП – Национална агенция за приходите
48. НИРД - Научно-изследователска и развойна дейност.
49. НЦТР - “Национален център за териториално развитие” АД
50. ОИСР - Организация за икономическо сътрудничество и развитие.
51. ООН - Организация на обединените нации.
52. ПРООН - Програма за развитие на ООН.
53. САЩ - Съединени американски щати.
54. СБ - Световна банка.
55. СЗО - Световна здравна организация.
56. СИФ - Световен икономически форум.
57. СТП – София Тех Парк.
58. УНИЦЕФ - Детски фонд на Обединените нации.
59. ФАО (FAO) - Организация по прехрана и земеделие.
60. ЦУР - Цели за устойчиво развитие на ООН.
61. ЮНЕСКО - Организация на Обединените нации за образование, наука и култура.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## Приложение 3. Подходи за осъществяване на стратегическо прогнозиране в контекста на политиките на ОИСР

### Методи за стратегическо прогнозиране

**Сканиране на хоризонта:** търсене и изследване на сигнали за промяна в настоящето и техните потенциални бъдещи въздействия. Сканирането на хоризонта е в основата на всеки процес на стратегическо прогнозиране. Може да включва документално проучване, експертни проучвания и преглед на съществуваща литература за бъдещето.

**Анализ на мегатенденции:** изследване и преглед на мащабни промени, които се изграждат в настоящето в пресечната точка на множество области на политиката, със сложни и многоизмерни въздействия в бъдещето.

**Планиране на сценарии:** разработване на множество истории или образи за това как би могло да изглежда бъдещето, за да ги изследваме и да се учим от тях по отношение на последиците за настоящето.

**Визия и ретроспектива:** разработване на образ на идеално (или нежелано) бъдещо състояние и работа назад, за да се определи какви стъпки да се предприемат (или да се избягват).<sup>93</sup>

### Надграждане на предвиждания и способности за съвместно изследване на бъдещето:

- Стремете се да идентифицирате слаби сигнали, които могат да бъдат ранни индикатори за събития, променящи играта – независимо дали става дума за разрушителна дейност, която може да доведе до конфликт или болест (в който случай инвестирайте в свързани превантивни решения) или която може да донесе големи възможности за благосъстоянието на хората. Мегатрендовете имат потенциала да хвърлят тъмна сянка върху близкото бъдеще, но в същото време те представляват басейни с големи възможности, които позволяват на хората да си представят по-светло бъдеще.
- Приложете предвиждания за предотвратяване на бавно настъпващи вреди. След като бъде сканиран и идентифициран възникващ бъдещ проблем (като хуманитарна криза от провал на реколтата или необходимостта здравната система да се подготви за нови зоонозни вектори), трябва да се изгради политическа воля за инвестиране в предотвратяване на реализирането на вредите.
- Използвайте „прости и гъвкави“ подходи за стратегическо прогнозиране за подкрепа на иновациите в практиките за прогнозиране, подходящи за контекст на развитие. Такива подходи трябва бързо да прилагат направените предвиждания, за да позволяват участие и действие в ситуации, в които може да има липса на ресурси, време или капацитет.
- Преследвайте управление от бъдещо поколение и създаване на политики, които отразяват как ще се развиват различните заинтересовани страни и бъдещата институционална рамка.<sup>94</sup>

<sup>93</sup>Strategic foresight for better policies. OECD, October 2019, стр. 2

<sup>94</sup>Using foresight methods to adapt development cooperation for the future, OECD, Catarina Tully et. all, 2018, стр. 15

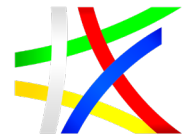




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## Вграденост (Embeddedness)

Стратегическото прогнозиране не трябва да се разглежда като изолирана или незадължителна „екстра“ към конвенционалния процес на вземане на решения, а неразделна част от него. Прогнозата може да се използва във всеки момент от цикъла на политиката, от първоначалното определяне на обхвата до проектирането и внедряването, през прегледа и тестването на съществуващите стратегии. Всички линии на работа могат да бъдат включени в системата за стратегическо прогнозиране, от сканиране на хоризонта за подпомагане на първоначалния обхват и проучване, до тестване на устойчивостта на стратегия срещу алтернативни сценарии, докато тя вече се прилага.

Съответните лица, вземащи решения, които трябва да бъдат включени в разговора за прогнозиране, могат да варират в зависимост от контекста. Обикновено това включва държавните служители (анализатори, работни екипи, ръководство), които участват най-много в провеждането на анализа и разработването на политически предложения. Въпреки това, за важни политически предложения (като широкообхватни национални стратегии или големи инициативи) разговорът за прогнозиране трябва активно да включва също висши държавни служители и политици. Защото само чрез лично преживяване на промяна във възприятието за неизследвани досега бъдещи развития и техните последици, тези лица, вземащи решения, ще придобият по-здрава и подготвена за бъдещето рамка, на която да базират своите избори. Например в Сингапур политиките са ангажирани главно чрез редовните изследвания за национални сценарии, докато висши държавни служители са ангажирани чрез множество други канали, като тримесечните срещи на мрежата за стратегически предвиждания.

Също така е важно да се идентифицират ключовите решения и етапи в рамките на политическия процес, при които прогнозните интервенции биха били най-подходящи и въздействащи. Вградеността се подобрява, когато резултатите съвпадат с моменти на важни решения, като изтичане на предишна стратегия или подготовка на предизборна кампания. На практика това означава проектиране на текущи и ad hoc процеси на стратегическо прогнозиране, които включват активни дискусии и ангажиране с алтернативни бъдещи сценарии и техните последици в подходящи моменти от процеса на вземане на решения.

И накрая, принципът на вграденост се прилага и при разширяване на разговора за прогнозиране към гражданите и други ключови заинтересовани страни, които ще бъдат засегнати от взетите решения. Ангажирането на заинтересованите електорати допълнително помага за изграждането на легитимност, като гарантира приноса на гледните точки на избирателите. Може също така да се подобри качеството на процеса на прогнозиране, за да осигури разнообразие от входни данни от широк кръг участници. В тази връзка, няколко правителства се стремят редовно да ангажират бизнеса, работниците, академичните среди, гражданското общество, медиите и гражданите в своите системи за стратегическо прогнозиране. Един пример е националният процес на формиране на визия в Словения, който ангажира редица участници от всички нива на обществото в подготовката и усъвършенстването на национална визия.<sup>95</sup>

## Обратна връзка

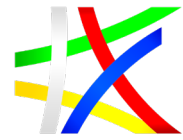
<sup>95</sup>Strategic foresight for better policies. OECD, October 2019, стр. 8



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Изграждането на системи за стратегическо прогнозиране изисква обратна връзка и преглед, за да се подобри и да отговори на нови обстоятелства. Друга важна причина за осигуряване на адекватна оценка е да се демонстрират положителните въздействия на доброто прогнозиране за по-добри политики, по отношение на неотчетени досега възможности, които са идентифицирани и реализирани, или неотчетени разходи и кризи, които са избегнати или предотвратени. Такава оценка по своята същност е трудна, тъй като включва оценка на стойността на контра-фактически резултати и приписване на източник на нови идеи в рамките на сложен процес на вземане на решения.

Един пример за обратна връзка е във Финландия, където Парламентарната комисия за изследване на бъдещето (Parliamentary Committee of the Future) предложи първата част от доклада на правителството за бъдещи развития (Government Future Report) да се основава по-добре на непрекъснатата и съвместна министерска прогнозна работа. Освен това е предложено втората част на доклада да подложи на преглед някои или всички явления, подчертани в първата част. Това ще даде възможност на парламента да подготви отговор относно прогнозната работа на министерствата и по избраната от правителството основна тема.

Партньорското обучение (Peer learning) е друго средство за такова учене, и участието в общности за обмен на практики като Правителствената общност за стратегически предвиждания на ОИСР позволява обмен на ефективни практики и използване на колективен интелект за преодоляване на бариерите пред разработването на ефективни системи за прогнозиране.<sup>96</sup>

---

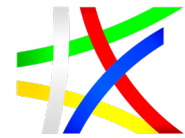
<sup>96</sup>Strategic foresight for better policies. OECD, October 2019, стр. 9



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## Приложение 4 – Насоки за стратегическо прогнозиране на СЗО

### Ad hoc инструментариум на СЗО за стратегическо прогнозиране

Във връзка с разнообразните условия и участници, при които може да се наложи да работят екипите на СЗО, те имат на свое разположение набор от специално разработен ситуационен (ad hoc) инструментариум за стратегически предвиждания, приложим при различни ситуации. Някои основни насоки от него са представени по-долу:

1. Поддържайте вашия радар и сонар включени: Дръжте очите си насочени към хоризонта и ухото си настроено към истории и сигнали за промяна.

2. Изследвайте границите: Попитайте колеги от други дисциплини за техните перспективи; попитайте някой от различна страна, общност или култура за местната гледна точка по въпроса и какви промени могат да го засегнат. Попитайте някой, който никога не е бил питан за проблема, и го включете в дискусиата; по такъв начин могат да се намират обикновено пренебрегвани („невидими и нечути“) заинтересовани страни.

3. Разширявайте максимално границите на изследване: Изберете потенциално трансформираща или разрушителна промяна и очертайте нейните потенциални непосредствени въздействия. Какви са планираните последствия? Какви може да са някои непредвидени последици? Помислете и за вторичните въздействия, настъпващи в резултат на определени първични въздействия. Разширявайте каскадно проучванията си към потенциални вторични и третични въздействия. Къде възникват неочаквани въздействия? Кого засягат? Какви са изненадите? Откъде идват прекъсванията?

4. Картирайте взаимозависимостите: Съберете колегите си за неформална дискусия, начертайте системна карта на проблем, който в момента разглеждате. Обмислете всички нововъзникващи промени, които смятате, че могат да бъдат от значение за този проблем. Къде са те на картата? Какви въздействия създават и какво нарушават? Какво трансформират? Какви нови възможности създават?

5. Идентифицирайте съществуващите съюзници за промяна и създавайте нови: Кой следи и адресира същите промени като вас? Как работят тези хора, за да се адаптират към, смекчат или засилят промените? Как можете да си сътрудничите? Кой ограничава промяната и как можете да им помогнете да се адаптират?

6. Оживете настъпването на промени: Разказвайте историите за иновации, нови решения и възникващи предизвикателства, като ги представяте като реални, действителни преживявания. Какъв е новият разказ, какъв е денят след настъпването на промените (референция към подхода “Ден от живота”)? Какъв артефакт демонстрира тази нова способност (референция към подхода “Артефакт от бъдещето”)?<sup>97</sup>

### Зависимост на връзката инструменти-ресурси

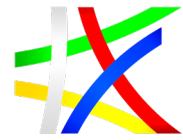
<sup>97</sup>Foresight approaches in global public health. A practical guide for WHO staff. WHO, 2022, ISBN 978-92-4-004839-3, стр. 11



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Изборът на подходящи инструменти за прогнозиране зависи от наличните ресурси. Например, ако единственият наличен ресурс е среща за общ обяд с колеги, какви въпроси биха могли да предизвикат полезни дискусии? Или, ако времето и бюджетът позволяват семинар, какви инструменти за прогнозиране на участието биха могли да се справят с предизвикателствата и проблемите, пред които е изправен член на персонала в даден сценарий? Ако ресурсите могат да подкрепят проект за прогнозиране, какви методи и подходи би могъл да използва членът на персонала? Какви инструменти могат да бъдат полезни за справяне с несигурността и намиране на начини за определяне на приоритети, и за отваряне на пространства за проактивно посрещане на предизвикателствата?

В зависимост от тези условия, някои приложими подходи са представени по-долу:

### Дискусия | никакви ресурси

Прости стъпки и въпроси за създаване на представа

Поддържайте вашия радар и сонар включени: Какви са настоящите основни тенденции, които биха могли да повлияят на този проблем?

Изследвайте границите: Обмислете различни гледни точки – на артисти, тийнджъри, хора, които предизвикват научната парадигма, изобретатели, маргинализирани общности, активисти. Какво виждат различните общности като възникващи промени, които биха могли да трансформират здравето и благосъстоянието?

Разширявайте максимално границите на изследване: Какви са очакваните последици от промените? Кой има полза? Какви са нежеланите последици от промените? Кой е засегнат? Какви са техните въздействия и разходи?

Картирайте взаимозависимостите: Изберете три възникващи промени. Как се свързват? Усилват ли се взаимно или се балансират взаимно? Как се свързват техните въздействия и кой ги усеща първи?

Идентифицирайте съществуващите съюзници за промяна: Кой друг смята, че това е приоритет и защо?

### Работен семинар | ограничени ресурси

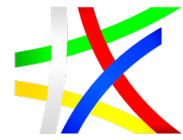
- Организирайте семинар, за да проучите съответните промени
- Извлекете промени от съществуващи проекти за сканиране на хоризонта за наблюдение на глобални проблеми.
- Проучете потенциалната дългосрочна промяна чрез картографиране на потенциалните първични, вторични и третични въздействия на промените.
- Обмислете различни нагласи за посрещане на промяна:
  - управленски, фокусиран върху стабилността;
  - далновиден, активиращ трансформираща промяна;
  - предприемачески, прилагане на нови политики, продукти или услуги.
- Какво определят участниците като текущи системни компоненти и взаимовръзки и текущи оперативни допускания?
- Какво приемат за даденост?
- Какви са техните основни парадигми, ценности и възгледи за света?
- Какви промени виждат в света?
- Какви действия предприемат сега, за да създадат промяна?
- Проучете как въздействието на множество тенденции се свързва в различни контексти.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- Анализирайте взаимосвързани промени, които усилват въздействията, и тези, които балансират и смекчават въздействията.
- Проучете как отношенията могат да се променят в отговор на промяната и възникващата криза, като разиграете възможните бъдещи ситуации.

Приложими подходи: Анализ на възникващи проблеми, сканиране на хоризонта, колело на формите на бъдещето, изграждане на сценарий на Маноа (общи/генерични изображения), рамка от три хоризонта, причинно-следствен многослоен анализ.

### Проект | целево финансиране

- Инвестирайте в непрекъснато сканиране на хоризонта, за да идентифицирате нововъзникващи двигатели и сигнали за промяна.
- Започнете с компилиране на най-подходящите промени от съществуващите сканирания на хоризонта.
- Изградете системна карта на тенденциите и възникващите промени, която илюстрира къде те се свързват.
- Определете къде взаимовръзките между тенденциите могат да ускорят или засилят промените в някои области, докато блокират промените в други.
- Картирайте въздействията и каскадите на въздействията, за да оцените как произтичащите от това модели на промяна ще засегнат конкретни общности или региони, и как тези промени засягат настоящите системи и взаимовръзки.
- Отразете критично културните структури, които са в основата на текущото мислене по даден проблем, за да идентифицирате „немислимото“ в текущите анализи и потърсете промени, които биха могли да оспорят текущите ни работни допускания.
- Разширете тези усилия с анализи на заинтересованите страни и фокус групи, семинари или “краудсорсинг”, за да идентифицирате кои заинтересовани страни са засегнати от последствията и кои могат да се възползват.
- Идентифицирайте как промените могат да предизвикат или обезсилят текущите работни допускания, и къде това може да предизвика напрежение между партньорства и коалиции.

Приложими подходи: Сканиране на хоризонта, картографиране на системно въздействие, анализ на кръстосани въздействия, причинно-следствен многослоен анализ, анализ на възникващи проблеми, инверсия на допусканията, анализ на заинтересованите страни.<sup>98</sup>

## **Инициатива за подготовка за епидемии и прогнозиране на инфекциозни опасности**

### Контекст

Ще има нова пандемия. Въпросът не е дали, а кога. Несигурността е една от характеристиките на пандемичните събития: не знаем кой патоген ще причини следващата пандемия, точно както не знаем кои фактори ще стимулират разпространението и въздействието на болестта върху населението и икономиките, тежестта на болестта, дали ще причини широко разпространена смъртност или ще натовари здравните системи до точката на колапс. Тези несигурности не могат да бъдат известни преди следващата пандемия. След идентифицирането на новия коронавирус, който причинява пандемията от COVID-19, прегледите и извлечените уроци ни позволяват да погледнем назад и да

<sup>98</sup>Foresight approaches in global public health. A practical guide for WHO staff. WHO, 2022, ISBN 978-92-4-004839-3, стр. 12

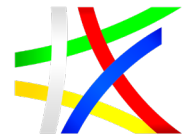




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

обмислим действията си и техните резултати в хода на пандемията досега. За да намерим пътя си към по-здравословно бъдеще обаче, трябва да преминем отвъд размисъла. Подготовката се ръководи от неуспехите в справянето с последната пандемия, надявайки се, че ще бъдем по-добре подготвени за следващата, единствено чрез справяне с вече изразени проблеми. За съжаление, следващата пандемия може да бъде много различна. Ще бъдем изненадани, освен ако не си представим редица от различни, правдоподобни бъдещи сценарии.

### Задание

СЗО прилага прогнози в областта на пандемията и готовността за епидемия в структуриран интерактивен процес, за да се създаде пространство, в което да попитаме: „Какви са възможностите и как можем да начертаем различен курс?“. Стратегическото прогнозиране не е прогнозиране, инструмент за прогнозиране или проекция, базирана на математическо моделиране. Това е интелектуално упражнение, което е придружено от емпатия в представянето на бъдещето, за да се определят играчите и действията, необходими за осигуряване на бъдещето, което искаме. Подходът на стратегическо прогнозиране, базиран на добре установени методи, се състои от анализиране на мегатенденциите, които влияят на настоящето, и разработване на правдоподобни сценарии за бъдещето според комбинацията и различната интензивност на тези тенденции.

През юли 2021 г. СЗО и неговите партньори започнаха да си представят бъдещето на инфекциозните заплахи. Инициативата за прогнозиране на инфекциозните опасности обединява световни лидери и влиятелни лица в различни дисциплини, за да разгледат глобалните тенденции, които влияят върху появата и хода на пандемията от COVID-19 и да обсъдят нейното бъдеще, както и това на други инфекциозни заплахи в следващите 3-5 години. Следователно целта на инициативата е колективна оценка на предстоящите рискове и на решения за предотвратяване на най-лошия сценарий, или за насърчаване на превантивни действия за реализиране на най-добрия сценарий. Времевият хоризонт е сравнително кратък, 3–5 години, така че резултатите от това изследване могат да бъдат използвани и превърнати в действие незабавно.

### Цели

Трите цели на инициативата са:

- улесняване на глобален дебат относно правдоподобни сценарии;
- идентифициране на заплахи, възможности, рискове и иновативни решения за укрепване на готовността на епидемии и готовност за пандемия; и
- преминаване от реактивен към проактивен подход към справяне с инфекциозни заплахи.

### Процес и метод

Трите инструмента, които се използват в Инициативата за прогнозиране на инфекциозните опасности, включват:

#### 1. Сканиране на хоризонта

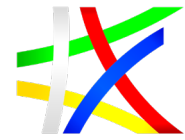
Процесът започва с хоризонтално сканиране на сигнали и тенденции, които оформят бъдещето на инфекциозните опасности. Сканирането се основава на институционалните познания на СЗО и изследвания (преглед на литература) за идентифициране на сигнали, мегатенденции и ключови фактори, които е вероятно да стимулират хода на пандемия или епидемия. По-широки търсения и валидации са извършени от специалисти по



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

прогнозиране. Социалната, технологична, икономическа, екологична и политическа рамка (STEEP) е използвана за разглеждане на по-широки въпроси. Качествена оценка създава списък от 30 силно въздействащи тенденции, които представляват екосистемата на промяната, в която се изследват бъдещето. Вероятните въздействия бяха оценени за времеви хоризонт от 3–5 години.

## 2. Разработване на сценарии

СЗО и партньорите разработиха хипотетични сценарии за разглеждане на сигнали, мегатенденции и ключови фактори, идентифицирани по време на сканирането на хоризонта. Първоначалните сценарии бяха оспорени от професионални футуристи и сведени до четири. В следващата стъпка бяха използвани възможни пермутации и вариации на ключовите фактори, за да се направят прогнози, подпомогнати от софтуер, задвижван от изкуствен интелект. Беше изграден разказ за всеки от четирите сценария, за да предложи гледна точка към ежедневието във всеки.

## 3. Експертни семинари и кръгли маси

Разнообразни гледни точки се обединяват в експертни семинари и публични кръгли маси. Те предлагат възможности за оспорване, усъвършенстване, укрепване и разширяване на всеки сценарий, очертаване на последиците, идентифициране на ключови действия и обсъждане на ролята на лидерството.

### Прилагане на резултатите

Сценариите бяха поканени за представяне, обсъждане и преценка на бъдещето, с цел превеждане на въображаемото в конкретни действия. Колективното обсъждане в среда, която набляга на креативността и прагматизма, насърчава иновативните решения. Изследването за стратегическо прогнозиране позволи използването на нашите идеи и креативност за изследване на конкретни пътища към едно по-добро бъдеще.<sup>99</sup>

## **Рамка за мащабиране на иновациите на СЗО**

Центърът за иновации на СЗО разработи Рамката за мащабиране на иновациите на СЗО, информирана от миналото, утвърдена от настоящето и насочена към бъдещето. Рамката отговаря на здравните нужди на страната със съществуващите иновации.

Първото използване на Рамката е сътрудничество между екипа на Световния център за иновации и екипа на СЗО в Сомалия. Този ориентиран към бъдещето случай на използване помогна да се предостави иновация, която посрещна нуждата от медицински кислород в болница “Ханано” в Дусамареб, щат Галмудуг, и подготви болницата да отговори на бъдещи нужди, свързани с пандемията от COVID-19 и след нея. С това усъвършенстване Рамката ще позволи по-предварително съпоставяне на здравните изисквания и насочването и идентифицирането на съществуващите иновации. Иновациите могат да бъдат социални или общностни, цифрови продукти или комбинация от такива.

Фокусът на първичните здравни грижи в Рамката е пример за средство за достигане до бъдещето на пандемията от COVID-19. Индикации за това как изоставяме в универсалното здравно покритие показват, че трябва да изградим отново по-силни и по-устойчиви

<sup>99</sup>Foresight approaches in global public health. A practical guide for WHO staff. WHO, 2022, ISBN 978-92-4-004839-3, стр. 20



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

здравни системи. Екипът на Центъра за иновации на СЗО работи с технически експерти по здравеопазване на СЗО и финансиращи иновации и агрегатори, включително “Million Lives Collective” и “International Development Innovation Alliance”, за идентифициране на подходящи иновации, които могат да бъдат мултиплицирани, за да отговорят на очакваното търсене. Доказателствата до момента сочат, че особено обещаващи области на иновации са здравните работници в общността с цифрови възможности, приложенията за обучение на пациенти в областта на репродуктивното лечение, майчиното и детското здравеопазване и решения за дистанционни здравни услуги за децентрализирани интервенции в общността.

В тези ранни дейности за прогнозиране Рамката за мащабиране на иновациите предостави ценни напомнания и уроци за работа към бъдеще с по-голямо въздействие на иновациите в здравеопазването. В този процес, следните насоки бяха от съществена полза:

- Мислете отвъд новостите: Не е необходимо бъдещите здравни иновации да са изцяло нови или базирани на технологии. Иновацията включва всеки процес или интервенция, които са нови за определен контекст. Преди да се захванете с нов продукт или процес, уверете се, че сте прегледали подробно наличностите, и сте взели под внимание различни географски и терапевтични контексти.
- Винаги се закотвяйте в „защо“: Лесно е да се увлечете в бъдеща визия за иновация. Никога не позволявайте това да отвлече вниманието от „защо“.
- Не се заблуждавайте от слаби сигнали: Прогнозирането на иновациите включва балансиране на амбициозно мислене за бъдещето с прагматични планове за действие, базирани на данни. Бъдете смели в амбициите си за здравни иновации. Не се възпирайте от неизвестните (ще бъдат много), но ги закответе в потвърждения от това, което е вече известно.
- Приемете променливо темпо: Иновацията не е спринт. Това е ултрамаратон.<sup>100</sup>

---

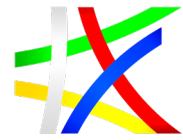
<sup>100</sup>Foresight approaches in global public health. A practical guide for WHO staff. WHO, 2022, ISBN 978-92-4-004839-3, стр. 24



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## **Приложение 5. Подход на 11-ото проучване за стратегическо прогнозиране в Япония**

11-ото проучване за стратегическо прогнозиране в Япония съдържа следните етапи, представени по-долу.

### **1. Сканиране на хоризонта**

Ранното разбиране на събития, които ще повлияят на бъдещето, е от съществено значение за насърчаване на политиката в областта на науката и технологиите. Следователно е необходимо да се проучи настоящата ситуация и да се схванат актуалните тенденции, с помощта на сканиране на хоризонта за разнообразни слаби сигнали. За тази цел е приложен специфичният инструмент KIDSASHI (Интегриране на знания чрез откриване на сигнали чрез оценка на сканиране на хоризонта за иновации). Той се счита за стабилен и непрекъснат метод за сканиране на хоризонта като нов подход към дейностите по прогнозиране на науката и технологиите от 2016 г. насам. Тази система има за цел да разбере различни феномени, свързани с познатите наука и технологии. Специалният софтуерен алгоритъм автоматично събира новините, изпратени от 300 местни организации (университети, изследователски институти, компании и други) всеки ден и ги обобщава като данни. Чрез тази дейност другата цел е да се открият слаби сигнали, които ще имат голямо въздействие върху обществото в бъдещето. KIDSASHI е в състояние да създаде преглед на месечните промени в събраните съобщения за новини и кратки доклади, които улавят нови признаци на научно-технологичното развитие, и да ги публикува на специален уебсайт. Чрез публикуване на новини в мрежата въз основа на събраните данни е възможно да се получи повече информация и мнения, свързани с новините от потребителите. Тези двупосочни дейности са необходими за по-ефикасно насърчаване на политиките в областта на науката и технологиите.

### **2. Визия**

През 70-те години Япония е в период на висок растеж и правителството инвестираше в научни изследвания в много области с цел да догони развитите страни. Към днешна дата обаче се прогнозира различен бъдещ образ, като застаряващо общество и намаляваща раждаемост. По-специално, тъй като се очаква правителството да намали данъчните приходи, са необходими някои показатели за ефективно разпределяне на ограничени бюджет за насърчаване на науката и технологиите. Необходимо е да се проучи бъдещият образ на обществото, да се избегнат проблемите, които могат да възникнат в това общество, като се избегнат сега, и да се обмислят мерки за реализиране на по-добро общество. Затова е проведен работен семинар за разглеждане на идеалния образ на обществото и какви въпроси трябва да бъдат разгледани, както и целта на начертаването на окончателна визия за бъдещето.

#### **2.1. Изработване на визия чрез работен семинар**

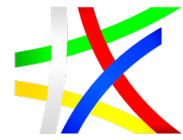
През януари 2018 г. е проведен семинар за изграждане на визия, в който участват 96 души, ангажирани в науката и технологиите и свързаните с тях сектори, с цел да се представи общество, насочено към 2040 г. Участниците са разделени на 10 работни групи. При формирането на група се цели атрибути на участниците като специализирани области, индустриално-академични среди – правителствени подразделения и пол да са разнообразни. В проучването, след споделяне на възможни бъдещи алтернативи,



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

участниците предлагат множество социални образи, обобщават ги и ги групират, за да извлекат идеалния социален образ. След това се изследва степента на участие на образа на обществото в науката и технологиите, както и тяхната осъществимост, и се отбелязват елементи, различни от науката и технологиите (социални системи и други), които допринасят за реализацията на идеален образ на обществото.

## 2.2. Резултати за изградената визия на бъдещето

Идеалният социален образ, получен от груповата дискусия, е класифициран според съдържанието, което го съставя, като са обобщени ключови думи като “Хуманност”, “Включване”, “Устойчивост” и “Любопитство”, както е показано на фигурата по-долу. Ключовата дума „Хуманност“ описва човешкия начин на живот, обществото и човека, автоматизация, японска култура, щастие и образ на обществото, който повишава стойността на общността. „Включване“ представя общество, в което хора с различни характеристики разбират индивидуалните характеристики като цяло и съответните им ценности и живеят във взаимодействие. „Устойчивост“ изобразява общество, в което се набляга на ресурсите, енергията, храната, околната среда, рециклирането, мерките за противодействие на бедствия и гражданските дейности. „Любопитство“ дава образа на общество, в което се подчертава разширяването на пространството на дейност, както и се развива изследователският дух.

Като цяло основните условия за живот на човешките същества, като енергия и храна, са изпълнени и е осигурено еднакво третиране за всички, за да живеят щастливо. Освен това се зачитат дейностите на отделни лица и общности, насочени към по-добър живот; и се отчита значението на разширяването на обществените граници чрез любопитство. В Япония са разгледани дискусии относно целите за устойчиво развитие (ЦУР) и подобни резултати са получени в прегледа на предишни министерски визии. От тях може да се определи обща визия за щастлив начин на живот, хранителна и енергийна сигурност и общество, устойчиво на бедствия.



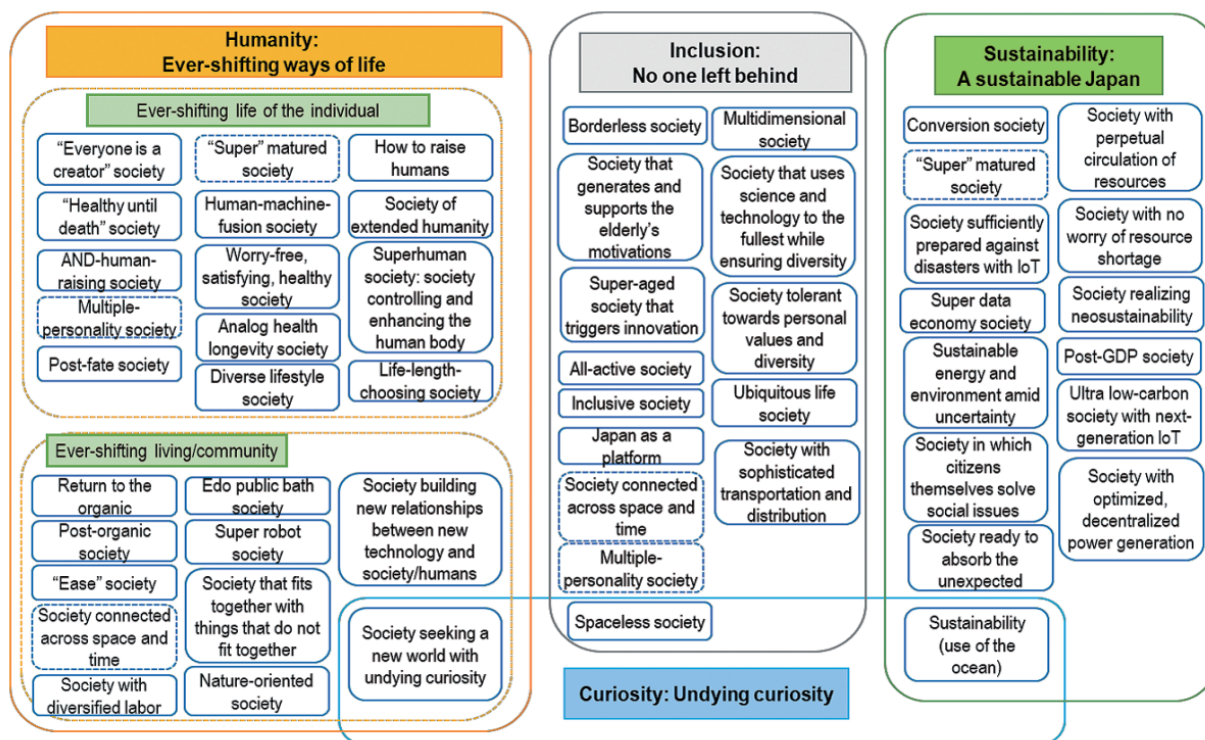


Fig. 2 Summary of future vision

Фиг. 22. Резюме на изградената визия за бъдещето на 11-ото проучване за стратегическо прогнозиране на Япония.<sup>101</sup>

### 3. Проучване по метода „Делфи“

#### 3.1. Дизайн на проучването

Характеристиките на метода “Делфи” е да увеличава прецизността на сближаването на мненията от множество специалисти чрез повтарящо се (итеративно) групово обсъждане на сходни въпроси. Тъй като проучването обхваща всички въпроси на научно-технологичното развитие, определени са седем области (показани в таблицата по-долу) и са определени подкомисии, съставени от десет експерти от всяка област. Общо 702 научноизследователски и развойни теми са определени да бъдат реализирани до 2050 г. Приоритетните са определени с помощта на въпроси по отношение на тяхната приоритетност, международна конкурентоспособност, перспектива за реализация, и етапи на политиката за реализация.

<sup>101</sup>An Overview of the 11th Foresight Survey in Japan; Science and Technology Foresight Center, National Institute of Science and Technology Policy (NISTEP), Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), Tokio; "Innovation and Development Policy" 3 (2021) стр. 79-90, Fig. 2, стр.82



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Области	Полега	Теми
Здраве, медицина и науки за живота	(1) Медицина; (2) Разработване на медицински устройства; (3) Старчески и неинфекциозни заболявания; (4) Наука за мозъка; (5) Управление на здравни кризи; (6) Информация и здраве; (7) Социална медицина.	96
Земеделие, горско стопанство и рибарство, и хранителни биотехнологии	(1) Системи за екология на производството; (2) Системи за екология на храните; (3) Системи за екология на ресурсите; (4) Системна инфраструктура; (5) Биотехнологии от следващо поколение; (6) Биомаса р Безопасност, облекчение, здраве; (7) Общности и енергия.	97
Околна среда, ресурси и енергия	(1) Преобразуване на енергия; (2) Енергийна система; (3) Развитие на ресурсите, намаляване на потреблението, повторна употреба и рециклиране; (4) Вода; (5) Изменение на климата; (6) Опазване на околната среда; (7) Управление на риска.	106
ИКТ, анализи и услуги	(1) Бъдещ социален дизайн; (2) Наука за данни и ИИ; (3) Компютърни системи; (4) Интернет на нещата и роботика; (5) Мрежа и инфраструктура (6) Сигурност и поверителност; (7) Наука за услуги; (8) Промисленост, бизнес и бизнес приложения; (9) Политика и институционален дизайн; (10) Социално изпълнение; Взаимодействие (11).	107
Материали, устройства, процеси	(1) Материали и вещества; (2) Процеси и производство; (3) Наука за изчислителни данни; (4) Усъвършенствани методи за измерване и анализ; (5) Система от приложни устройства; (ИКТ и нанотехнологична област); (6) Система от приложни устройства (околна среда и енергия); (7) Система от приложни устройства (област на инфраструктура мобилност); (8) Система за приложни устройства (област на биотехнологиите на живота).	101
Градоустройство, архитектура, обществени поръчки и трафик	(1) Развитие и опазване на земята; (2) Архитектура; (3) Социална инфраструктура; (4) Градска среда; (5) Производствени системи за строителство; (6) Транспортни системи; (7) Пътни, железопътни, морски и авиационни системи; (8) Технологии за предотвратяване и смекчаване на бедствия; (9) Информация за предотвратяване и смекчаване на бедствия.	95
Фундаментални изследвания за космически, морски и земни науки	(1) Космос; (2) Океани; (3) Земя; (4) Наблюдение и прогнозиране на Земята; (5) Изчисления, математически науки и информационни науки; (6) Елементарни частици, ядрени частици, ускорители на частици; (7) Приложения на лъчи: синхротронно лъчение (8) Приложения на лъчи: неутронно-мюонни заредени частици и др. (9) Светлинна и квантова технология.	100

*Таблица 2. Тематични области на 11-ото проучване за стратегическо прогнозиране на Япония<sup>102</sup>*

## 3.2. Резултати

### *3.2.1. Преглед на респондентите*

Това проучване с помощта на въпросник е проведено в продължение на 4 месеца през 2019 г. Отговори са получени от 5352 експерти в Япония.

### *3.2.2. Голямо значение на всяко поле*

Разгледани са общо 702 теми, от които са определени значителен брой такива с висок приоритет. Когато се разглеждат перспективите за постижения за темите, 97% могат да бъдат постигнати от гледна точка на науката и технологиите до 2035 г. (техническата среда е подготвена за постигане на очакваната производителност) и 87 % могат да бъдат възприети социално (реализираната технология ще бъде в подходящо за използване състояние за продукти и услуги). Идентифицирани са 23 теми, които е необходимо да бъдат реализирани от гледна точка на науката и технологиите, включително наука за мозъка, биологична памет, ядрена енергия, ядрен синтез, извличане на ресурси, рециклиране, космическа наука и космическо развитие. От тях 11 теми се отнасят за областите на околната среда /ресурсите /енергийната осигуреност. Повечето от темите могат да бъдат реализирани социално в рамките на период от пет години.

### *3.2.3. Значение и международна конкурентоспособност*

Повечето от темите имат висока корелация между важност и международна конкурентоспособност и тяхната международна значимост е висока, с изключение на някои области, включително ИКТ, аналитични услуги, и изследвания за обслужване. По-специално, значимостта за международната конкурентоспособност на теми, свързани с използването на данни, което значително ще придвижи обществото напред, като големи данни за начина на живот или данни, свързани с градските условия, е близо до 0 и има проблем по отношение на засилване на конкурентността.

От друга страна, климатичните прогнози и темите за оценка на риска са на първо място по отношение на международната конкурентоспособност в областта на селското стопанство и рибарството, храните и биотехнологиите, докато вторичната употреба на акумулатори/батерии за автомобили и електромобили като тема са на второ място за международна конкурентоспособност в областта на околната среда, ресурсите и енергията.

## **4. Изграждане на сценарии**

Методът на изграждането на сценарии е добре известен като успешен пример на международната петролна компания "Royal Dutch Shell". В днешния свят и бизнес среда, където чувството за ценности е диверсифицирано, а несигурността и промяната се променят бързо, методът на изграждане на сценарии привлича вниманието като една от най-добрите практики за създаване на споделена визия и формулиране на дългосрочна стратегия.

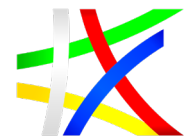
<sup>102</sup>An Overview of the 11th Foresight Survey in Japan; Science and Technology Foresight Center, National Institute of Science and Technology Policy (NISTEP), Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), Tokio; "Innovation and Development Policy" 3 (2021) рстр. 79-90, Table 1, стр.83



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

В последната част от проучването се синтезират: 1. бъдещият образ на научно-технологичните изследвания (във връзка с разглежданите 702 научно-технологични теми), и 2. бъдещият образ на обществото (във връзка с 50 социални образа), получени на предните етапи на изследването. Основният сценарий е създаден чрез провеждане на семинар, за да се включат много мнения и гледни точки от различни области. На база на целевата година на това проучване 2040 г., то установява две оси „индивид/общество“ и „нематериално/материално“, които да формулират „следващото Общество 5.0“.

Тези оси са предназначени за класифициране на социални изображения. Оста „индивид/общество“ е зададена като класификационна ос за идентифициране на промените в индивидите (“Хуманност“, “Любопитство“) или обществото (“Включване“, “Устойчивост“). Що се отнася до оста „нематериално/материално“, тя класифицира усилията на Общество 5.0, напреднало да формира уникално общество, в което виртуалното пространство (киберпространството) се сблъсква с реалното пространство (физическото пространство). Семинарът включва допълнително проучване на социалните фактори, като внимателно разглежда свързаните с тях въпроси на науката и технологиите и съставя основен сценарий, както е показано на фигурата по-долу.

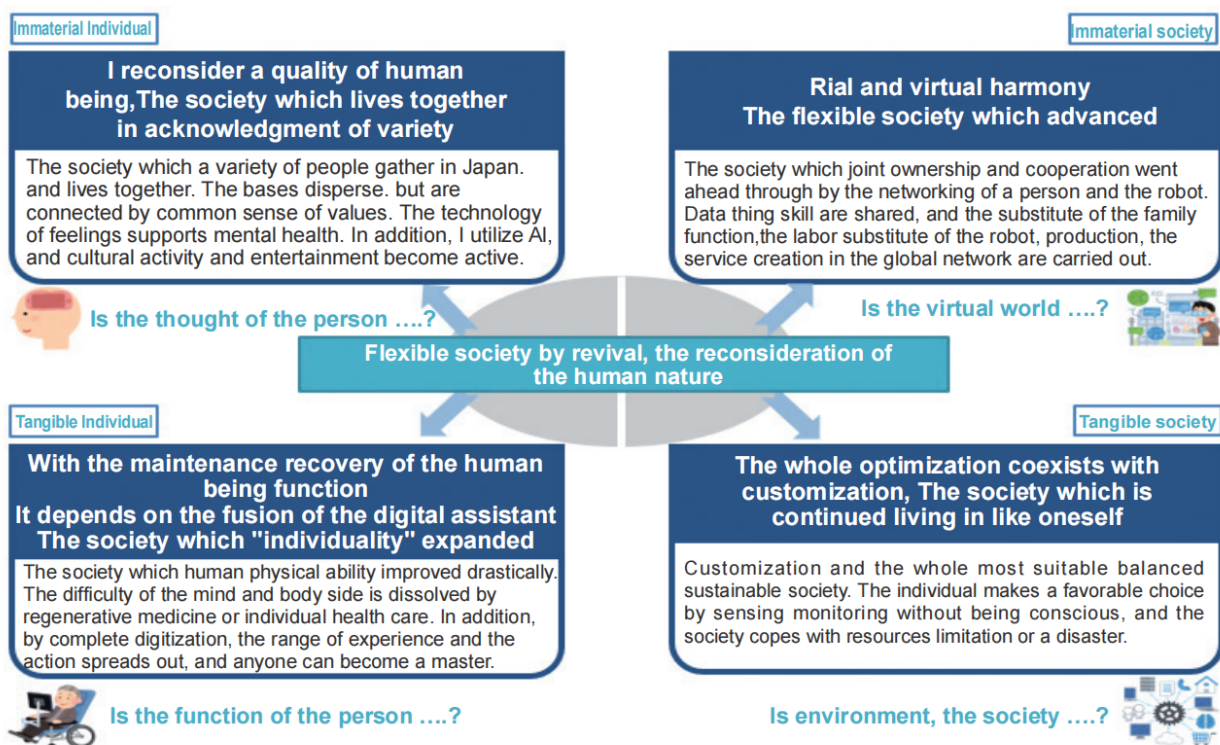


Fig.6 Summary of future society

Фиг. 23. Резюме на визията за бъдещо общество на 11-ото проучване за стратегическо прогнозиране на Япония.<sup>103</sup>

За да се осигури разбиране на връзката между бъдещия образ на обществото и научно-технологичното развитие, семинарът извърши и дейности по изучаване на необходимата технология с оглед на бъдещето, от гледна точка на настоящето (прогноза), и от гледна

<sup>103</sup>An Overview of the 11th Foresight Survey in Japan; Science and Technology Foresight Center, National Institute of Science and Technology Policy (NISTEP), Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), Tokio; "Innovation and Development Policy" 3 (2021) стр. 79-90, Fig. 6, стр.87

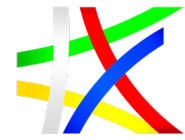




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

точка на бъдещото общество (ретроспекция). Разбирането каква е разликата между тези два резултата е важен момент при разработването на сценария. По отношение на връзката между имиджа на обществото и темите на науката и технологиите, 470 от 702 теми на науката и технологиите се определят като свързани с имиджа на обществото.

В изследването на социалния произход 60% до 90% от резултатите са свързани с образа на обществото в областта на здравеопазването/медицината/науката за живота, селското стопанство/горското стопанство/рибарството/хранителната биотехнология, околната среда/ресурсите/енергията. От друга страна, при изследване на гледната точка на науката и технологиите, повече от 50% резултати са само в областите ИКТ, анализи и услуги и няма области с особено висок коефициент, като цяло всички области са еднакво свързани с образа на обществото.

Според изграденият сценарий, базиран на бъдещото общество, един проблем, който се проявява като сериозно предизвикателство, е избягването на бъдещия риск от разделяне между общностите поради противопоставяне/безразличие. Следователно откриването на противодействие за тази възможност се определя като ключова научно-техническа тема. В тази връзка се установява, че създаването на възможности за излагане на различни култури/ценности и генерирането на споделен опит сред общностите е важно. Осигуряването на разходите за поддръжка на инфраструктурата за устойчиво използване на услугите също е един от приоритетните въпроси.

## 5. Резултати

За да се възприеме споделена визия, на семинара бяха дадени много мнения, като характерна тенденция срещу разпространението на науката и технологиите, препоръките за „отчитане на хуманността“ и „връзка с хората“ се оказаха важни. За образа на обществото през 2040 г. е предложено общество, в което няма разлика между реалност и въображение и няма чувство за самота. Освен това беше предложен широк набор от хобита поради разпространението на технологията за виртуално пространство, която може да се ползва от всеки на всяка възраст, и беше предложено безопасно общество, където деменцията може да бъде разбрана предварително. По този начин се предлага образ на обществото, в който се преодоляват проблемите, които вече са актуални в момента.

Според резултатите от това проучване, очакваната годишна разлика между техническата реализация на технологията и нейното социално разпространение има тенденция да бъде по-близо, отколкото в предишното проучване. Може да се предположи, че това е така, защото много от темите, избрани в това проучване, са по-близо до практическата употреба от тези в предишното проучване. В допълнение, характеристиката на това проучване е, че визията и резултатите от проучването „Делфи“ са свързани, а приоритетите за реализация са разгледани в семинара в детайли, чрез методите на прогноза и ретроспекция.

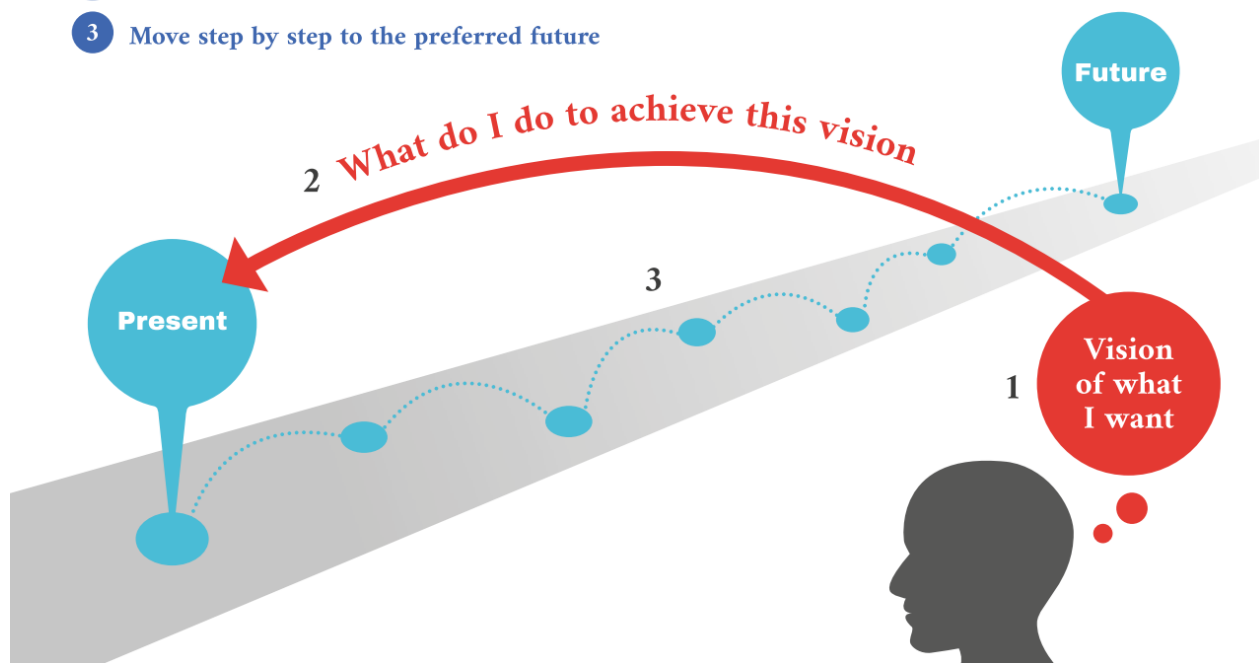
Това до голяма степен се влияе от социалната среда, в която фактори, различни от технологиите, като социална етика и законодателство за разпространение на нови технологии, стават все по-важни в технологичното развитие. В Япония, изправена пред все по-застаряващо общество, проблемите с развитието на човешките ресурси също са големи предизвикателства. Създаването на сценарий за по-добро общество е голямо предизвикателство, но много заинтересовани страни смятат, че технологичното прогнозиране е ефективно, защото е дейност, която служи за осигуряването на социален консенсус.<sup>104</sup>

<sup>104</sup>An Overview of the 11th Foresight Survey in Japan; Science and Technology Foresight Center, National Institute of Science and Technology Policy (NISTEP), Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology MEXT, Tokyo; "Innovation and Development Policy" 3 (2021) стр. 79-90, стр.89



## Приложение 6. Допълнителни инструменти за изграждане на визии и сценарии в контекста на изследванията за стратегическо прогнозиране

- 1 Start with “the end” in mind
- 2 Go backwards, from preferred future to the present
- 3 Move step by step to the preferred future



Фиг. 24. Визия за желани бъдещи развития<sup>105</sup>

### Визия (Incasting)

Визията е метод за идентифициране, развитие и обогатяване на по-привлекателно, предпочитано бъдеще. Визията е първата стъпка в създаването на ефективна стратегия или трансформираща политика. В стратегическото прогнозиране визията се нарича и „навлизане“ (incasting), тъй като навлиза в дълбочина в един конкретен сценарий – което е противоположно на подхода за визия в конвенционалното стратегическо планиране, който се фокусира върху „декларация за визия“ от настоящето към бъдещето.

Нещо повече, визията в стратегическото прогнозиране обикновено се прави за период от поне 10 години в бъдещето. Участието в разработването и обогатяването на визия е един от най-ефективните механизми за ангажиране на екип, организация или общност и тяхното въодушевление да продължат напред към нова територия от възможности. Една успешно проектирана политика, план или услуга трябва да има за цел да повлияе на мислите и поведението на обществото и културата, и служи като пример за начина на мислене и ценностите на своите създатели – и визионерството помага за развитието на това. Създаването на ясна и завладяваща визия е предшественик за ефективното стратегическо планиране и ключ за създаване на условия за мобилизиране на група сътрудници около

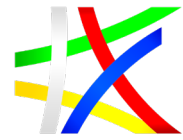
<sup>105</sup> Foresight manual: Empowered futures for 2030 Agenda, 2018, UNDP Global centre for public service excellence, Singapore, Фиг. 19, стр. 34



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

обща политика. В крайна сметка, визионирането в стратегическото прогнозиране не е свързано със създаването на лична визия, а със създаването на споделена визия, която е съвместна собственост на заинтересованите страни.

### **Ретроспекция (Backcasting)**

Този метод първоначално е разработен (1990 г.) с намерението да се предотврати екстраполация на настоящето в бъдещето, което е обичайно при традиционното прогнозиране. Той е тясно свързан с концепцията за „предварителни модели“, при които предвижданията идват от очакваната бъдеща ситуация (във връзка с предстоящи събития), а не във връзка с очаквания (цели), поставени във връзка с миналото (обратна връзка). Има различни начини за прилагане на ретроспекция, но тя не трябва да бъде просто „ретроспективно планиране“, защото той не планира от бъдещето към настоящето, а се опитва да разбере как може да се развие определена бъдеща ситуация. Ретроспективният анализ може да се използва като много полезно допълнение към визуализацията или всеки друг метод за изграждане на сценарии.

- Процесът започва с разработване на нормативно (предпочитано/желано, или в някои случаи идеализирано) бъдеще и след това се прилага реверсна проекция, за да се идентифицират основни събития и точки от данни (сигнали), които трябва да са генерирани това бъдеще.
- Това води до идентифициране на потенциална траектория или „как може да се случи всичко“.
- Това позволява на организациите да обмислят какви действия, политики и програми са необходими днес, които ще свържат бъдещето с настоящето.

Ретроспективният анализ напомня на участниците, че бъдещето не е линейно и може да има много алтернативни резултати в зависимост от взетите решения и въздействието на външни събития върху организацията. Той се фокусира върху промяна на настоящето, за да се опита да промени условията към създаване на желаното бъдеще.

### **“Бъдещи заглавия”/ “Заглавна страница”/ “Ден от живота”**

Това е проста техника за разкриване (и предизвикване) на предположения и стремежи на заинтересованите страни относно това, което може да се случи в бъдеще. Подходът се състои в това, да се възложи описанието (или изобразяването) на заглавната страница на вестник с водещи заглавия през определена година в бъдещето (например: на 1 януари 2051 г.). В друг вариант на подхода това е „ден от живота“, който описва какво преживява дадена личност в един типичен ден в бъдещето. Следващата стъпка е да се улесни диалогът защо това може да се случи (или какво може да се случи по различен начин). Този инструмент може да бъде самостоятелно упражнение или да се комбинира с всеки друг метод за разработване на сценарии.

Така наречената **“Матрица 2x2”** (“2x2 Matrix”) е една от най-широко използваните методологии за изграждане на сценарии. Разработена от Пиер Вак за “Royal Dutch Shell” през 70-те години на миналия век, тя остава най-предпочитаният подход за генериране на алтернативни сценарии поради своята опростена методология, която за сравнително кратък период от време генерира 4 различни сценария. Въпреки това съдържа редица предизвикателства, едно от които е правилното идентифициране на критичните несигурности. Ето някои характеристики на подхода:



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- Нарича се “2x2”, защото се основава на матрица с две измерения на несигурност (полярности).
- 4-те клетки представляват 4 комбинации от полюсите на двете несигурности, в които се развиват ядра (същност на сценарий) на алтернативни бъдещи развития.
- Всяко ядро след това се разработва в пълен разказ/сценарий с последици за основния проблем, адресиран от конкретното стратегическо прогнозиране.

Въпреки че методът е относително лесен за прилагане, предизвикателството е да се идентифицират истински критични несигурности – и след това да се изберат само 2 от тях, които да се използват при прогнозиране. Несигурностите са много различни от тенденциите (не знаем какво може да се случи) и трябва да се развиват само в 2 бъдещи посоки. Освен това несигурностите трябва да могат да бъдат представени в техните крайни проявления.

4-те сценария, произтичащи от тези 2 несигурности:

- а) не могат да бъдат свързани,
- б) всички трябва да са правдоподобни, и
- в) всички трябва да са относително приемливи (избягване на сценарии „добри“ срещу „лоши“).

#### **“Общи изображения”/“Генерични изображения”**

Въз основа на сравнителен анализ на различни приложения за прогнозиране, Джим Датон (основателят на известната школа “Маноя” в Хавайския изследователски център за изследвания на форми на бъдещето) и колегите му идентифицираха, че повечето от тях произвеждат 4 вида генерични „алтернативни бъдещи сценарии“. Те са „генерични“, тъй като разновидностите във всеки от тях споделят общи теоретични, методологични и бази данни, които са много различни от тези в другите 3 бъдещи „генерации“. Този подход беше приложен за първи път за разработването на стратегията „Устойчив Хавай 2050“, което консолидира методологията.

Използваните „Общи изображения“ са:

- „Растеж“ (или ускоряване на настоящето);
- „Колапс“ (фундаментален пробив на настоящето);
- „Дисциплина“ (силно контролирано/регулирано бъдеще);
- „Трансформация“ (радикално различно бъдеще).

Това не са „стандартизирани“ бъдещи сценарии, защото всяко общо изображение има голям брой специфични вариации. Това е една от най-добрите алтернативи на матрицата 2x2 и все по-разпространена методология за прогнозиране в правителствата. Матрицата по-долу представя как типичните движещи сили се променят във всеки:

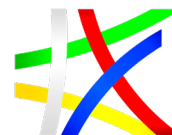
- Вместо да генерира сценарии без предварителни условия, този подход започва с приемането на 4 различни контекста и след това преминава към задълбочаване във всеки от тях, и към формулирането на 4 конкретни сценария.
- Всеки контекст е даден предварително в много аспекти, така че това, което се различава, е фокусът върху конкретен въпрос или проблем, който упражнението за прогнозиране се стреми да адресира.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- След това 4-те сценария се разширяват, за да покрият цялото пространство от възможни бъдещи развития („конуса на бъдещето“), така че да бъдат включени всички възможни развития.

За да се потопят заинтересованите страни в бъдещите ситуации (експериментални форми на бъдещето), тази методология често включва създаване на 4 различни стаи, всяка от които предоставя дълбоко преживяване (включително допълнително прилагане на подхода „артефакти от бъдещето“), специфично за всеки от 4-те общи сценария.

Изображения на бъдещето Сили	Растеж	Свиване	Дисциплина	Трансформация
Население	Нарастващо	Намаляващо	Намалено	Постчовешко
Енергия	Достатъчна	Оскъдна	Ограничена	Изобилна
Икономика	Доминираща	Оцеляване	Регулирана	Незначителна
Околна среда	Овладяна	Свърх-експлоатирана	Устойчива	Изкуствена
Култура	Динамична	Стабилна	Фокусирана	Комплексна
Технология	Нарастваща	Стабилна	Ограничена	Трансформираща
Управление	Корпоративно	Местно	Строго	Пряко

Таблица 3. Пример за описание на четирите „Общи изображения“<sup>106</sup>

### Прогноза, диалог и иновации в хода на стратегическите предвиждания

Съществуват редица методи, техники и методологии извън дисциплината за стратегическо прогнозиране, които могат да бъдат коригирани и използвани в него. Повечето от тях идват от прилагането на системни модели, диалогови и други иновативни подходи.

- Избран брой диалогови подходи (“Оценка на запитванията”, “Освобождаващи структури”) са представени по отношение на тяхното използване при прогнозиране. Моделът на конференцията е общ диалогов или консултативен подход, но също се използва широко за прогнозиране и бъдещи изследвания.
- Има методологии, които обикновено се считат за част от стратегическото прогнозиране, но целта им не е сканиране на хоризонта или изграждане на сценарии, а иновация в хода на изграждане на сценарии (“3 хоризонта“, “Мисия Хоризонт”).
- Една от тези методологии, представени тук (“Бъдеще-Творческо“/Futures-creative), идва от домейна на сложните социални системи, но е представена тук по отношение на специфично приложение за прогнозиране.
- И накрая, използването на експериментални форми на бъдещето и ролеви игри в предвижданията помага за “вграждането” (вживяването) на заинтересованите страни в бъдещи ситуации.
- Въпреки че някои от тях често се използват в други методологии (например Форми на бъдещето при преживяванията в генерични изображения; и ролеви игри в повечето други

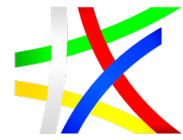
<sup>106</sup>Foresight Manual. Empowered Futures for the 2030 Agenda. 2018 UNDP Global Centre for Public Service Excellence, стр. 38



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

подходи за разработване на сценарии), те са представени тук с акцент върху това да направят артефактите и познанието „от бъдещето“ по-осезаеми.

### **Признателно запитване (Appreciative Inquiry)**

“Признателното запитване” е процес на промяна, който се фокусира и надгражда положителните неща, които вече се считат за ефективни. Това е кооперативно, съвместно еволюционно търсене на най-доброто в хората, техните организации и общности и света около тях. Това включва системно откриване на това, което дава „живот“ на една организация или общност, когато е най-ефективно и най-способно в икономическо, екологично и човешко отношение. Подходът често се използва като метод на диалог, прилаган за прогнозиране, поради акцента му върху справянето с разнообразието от гледни точки за бъдещето и как да се действа спрямо тях. Въпреки че изисква опитен фасилитатор, организирането му е сравнително лесно.

Основните фази на “Признателното запитване” включват:

- Започвайки с “Откриване” (Discovery) (оценяване на миналото); и след това преминаване към мечтаене (създаване на бъдеще) и проектиране (съвместно изграждане на действие/стратегия); завършва със „Съдба“ (Destiny) (която да поддържа промяната).
- Цикълът може да се повтори много пъти. “Признателното запитване” приема, че всяка организация или общност има много „неизползвани и богати отчети за положителното“ – това, за което хората говорят като минали, настоящи и бъдещи способности – положителното ядро.

“Признателното запитване” свързва знанията и енергията на това ядро директно с дневния ред за промяна на организацията или общността и промените, които никога не са се смятали за възможни, внезапно и демократично се мобилизират.

### **“Освобождаващи структури” (Liberating structures)**

Най-новият консолидиран подход към “Освобождаващите структури” е представен от Липманович и МакКендълс (2013) в „Изненадващата сила на освобождаващите структури“. Техният основен аргумент е, че конвенционалните структури за съвместно взаимодействие (свързани с диалог или по друг начин) са или твърде възпрепятстващи, или твърде свободни, за да ангажират хората творчески. Обичайното чувство е чувство на неудовлетвореност или изключване, а резултатът не отговаря на нуждите и очакванията, както и намаляване на доверието в силата на съвместната работа.

Поради това те разработват така наречените „микроструктури“ за диалог, които могат да поемат както малки групи, така и по-големи групи (100 или повече), като същевременно осигуряват разпределен контрол на съдържанието и намерението. Има различни техники на “Освобождаващите структури” (понастоящем 33) и няколко от тях се използват за прогнозиране и иновации, включително следните:

- “1-2-4-Всички”
- “9 Защо”
- “25/10 Краудсорсинг”
- “3 Ws Brief (Какво, и какво, какво сега)”
- “15% разтвори”

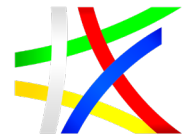




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Най-важният аспект на “Освобождаващите структури” е, че те са подходящи за диалог; използват се лесно; и обикновено отнемат между 30 минути и 1 час. Следователно те са полезни за комбиниране с по-съществени методи за прогнозиране.

### “Модел на конференцията”

Моделът на конференцията е един от първите подходи за прогнозиране, ангажиращи голям брой хора в системна промяна чрез поредица от интегрирани събития, ориентирани към анализи на бъдещето. Базиран на социално-техническата теория, теорията на търсенето и експериментални/творчески методи, моделът се състои от три елемента:

- Серия от интегрирани конференции;
- Процес на преход;
- Ангажименти / обещания за промяна.

Моделът на конференцията създава открит обмен на информация, повишено разбиране на разглежданата система, нови споразумения и действия и подобрени взаимоотношения между участниците – всичко това в бъдещата обстановка. Също така той е полезен за включване на вътрешни и външни заинтересовани страни в препроектирането на процеси и организации. Приложенията на модела включват пред-проектиране на процеси, създаване на организационни анализи за бъдещето, разработване на нови организационни култури, интегриране на организационни единици/процеси, създаване на самонасочващи се работни екипи, подобряване на сътрудничеството между синдикатите и ръководството и създаване на организационно съответствие с нови стратегически насоки.

### “3 хоризонта”

Една от новите методологии за прогнозиране, която бързо става популярна, е тази на “3-те хоризонта”<sup>107</sup>. Въпреки че може да се използва за разработване на сценарии или дори за сканиране на хоризонта, той е най-ефективен за иновации на текущи политики, стратегии и планове. Може също така да помогне за идентифициране на последиците от алтернативни политически предложения или стратегии във връзка с по-широка, възникваща промяна в околната среда. Освен че се използва като практическа методология за прогнозиране, “3 хоризонта” също описва 3-те общи нагласи на хората (по отношение на това как те се отнасят към риск, промяна и възможност) и начините как те да се съчетаят за сътрудничество и съвместни действия.

Тези хоризонти (в реда, в който обикновено се разглеждат в методологията) са описани, както следва:

- 1-ви хоризонт: текущата, преобладаваща система, тъй като тя продължава в бъдещето, когато губи „годност“ с течение на времето, когато нейната среда се променя: Съдържа „джобовите на бъдещето“, които могат да доведат до 3-тия хоризонт.
- 3-ти хоризонт: идеи, аргументи или подходи за бъдещето на системата, които в повечето случаи се считат за маргинални (или идеалистични) в настоящето: Този хоризонт (най-отдалечен във времето) има най-голям потенциал да реагира на текущо възникващите промени във външната среда и в провежданата политика.
- 2-ри хоризонт: преходното пространство на промяна и иновация, където 1-ви (настоящ) и 2-ри (преходен) хоризонт си взаимодействат и обикновено се сблъскват с конкуриращи се бъдещи перспективи и ценности: Това е мястото, където могат да се намерят възможности

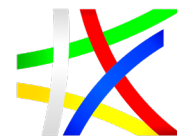
<sup>107</sup> “Three Horizons: The Patterning of Hope”; Sharpe, Bill; 2013.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД

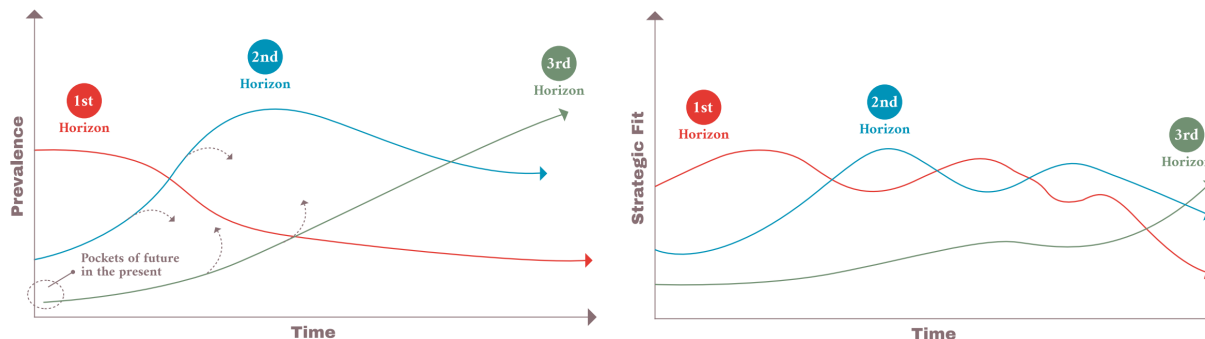


ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

за иновации, чрез които от настоящите „джобове на бъдещето“ да се развият бъдещите подходи.



Фиг. 25. Илюстрация на подхода „3 хоризонта“

В повечето методологии за прогнозиране сценариите са склонни да описват статична ситуация един спрямо друг – не как те биха могли да си взаимодействат по-динамично. Те също така се разглеждат като линейно напредващи от настоящето към бъдещето, така че често не могат да поемат сложността на действителните процеси.

„3-те хоризонта“ се справят с тази празнина, като въвеждат 3 пътя, които напредват заедно, като същевременно си влияят един на друг, и разглеждат стратегическото приспособяване на другите към околната среда. Докато основният модел показва оптимизирани, обобщени пътища, допълнителните версии на картата могат да представляват серия от различни други взаимодействия. Например, може да има ситуация, в която преобладаващите тенденции в 1-ви хоризонт (настоящ) и 2-ри хоризонт (преходен) „осцилират“, и непрекъснато се заменят едни други по отношение на господство над системата. Всяко използване на тази методология трябва да включва изясняване на споделеното разбиране на очакваната динамика на 3-те хоризонта.

След идентифициране на 1-ви (настоящ) и 3-ти (желан) хоризонт (което може да се направи повторно и итеративно), фокусът се поставя върху 2-ри (преходен) хоризонт. Това е областта, която има „двупосочно“ отношение и където могат да се намерят възможности за иновации. Някои от тях изискват промяна на настоящето със знак ("–"), докато други водят до трансформация със знак ("+").

### “Мисия Хоризонт”

Методологията на “Мисия Хоризонт” представлява специфично приложение на подхода за ретроспекция, но с много различна цел. Въпреки че обикновено се прилага за технологични иновации, тази версия на ретроспекция е един от най-добрите подходи за идентифициране на разрушителни, трансформиращи иновации във всяка област. Тази методология помага не да се разбере как може да се появи определено бъдеще, а да се работи от въображаема бъдеща ситуация, която се смята за почти невъзможна. Той е разработен за НАСА от Джон Андерсън, за да помогне на инженерите да вземат решение относно пътищата за изследване и развитие, които могат да доведат до трансформиращи иновации.

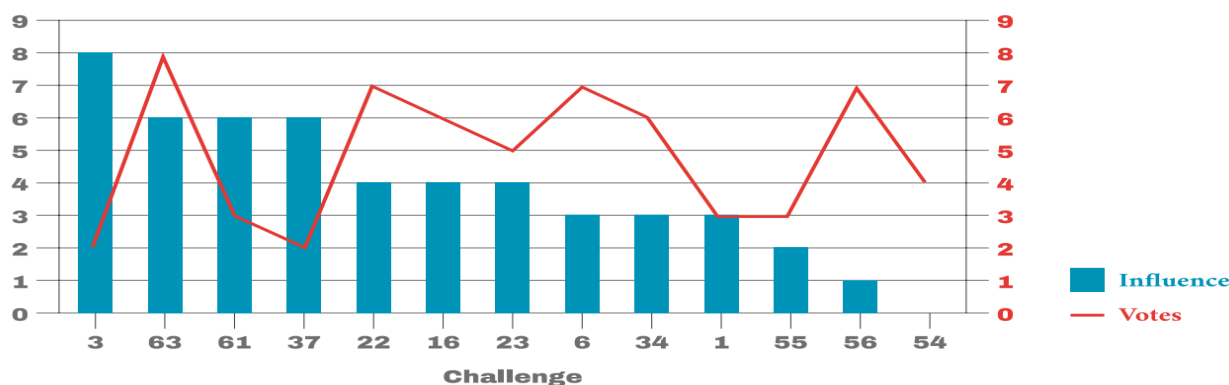
Когато прогнозираме, сме обвързани от дисциплиниращата актуална среда, и сме склонни да препоръчваме постепенна, а не революционна промяна. Андерсън прилага различен подход:

- Първо, създава се фантастична мисия („мисия до хоризонта“), която се смята за напълно неосъществима предвид съществуващата технология (в този случай: 1-дневна мисия до Юпитер, която всъщност би отнела няколко месеца).
- Втората стъпка е да се „разложи“ тази мисия, като се попита: „Ако приемем, че такава мисия действително се е състояла, какви технологии ще са необходими?“ Макар че в пилотното ѝ прилагане мисията не е изпълнена (и това не е цел на подхода), в крайна сметка се изяснява, че повечето технологии за тази мисия вече са налични или предстои да се появяват. Аналитичната работа “назад” от невъзможното бъдеще извлича екипа от настоящето, при което се идентифицират идеи за значителни предстоящи иновации.

### Бъдеще-Творческо (Futures-Creative)/ Интерпретативно структурно моделиране (Interpretative Structural Modeling, ISM)

Друг начин да се избегне екстраполирането на настоящето в бъдещето с цел пробив за постигане на иновации е моделът „Бъдеще-Творческо“, използван в структурирания диалогов дизайн (SDD), прилаган за различни цели – като разбиране на текущия набор от проблеми и ангажиране в “разузнаването” на възникващи проблеми – и включва, наред с други инструменти, метода за интерпретативно структурно моделиране (ISM), който идентифицира “лостове” (степенни на влияния в системата). Един от най-важните аспекти на тази методология е, че използва определена диалогова рамка, за да се избегнат така наречените „погрешни приоритети“, които се произвеждат от „групово мислене“ и когнитивни пристрастия (например, смятането на нещо за важно само защото е спешно или представлява „голям“ проблем).

- Графиката по-долу показва разликата между това как заинтересованите страни възприемат приоритетите при използване на обичайната техника за приоритетно гласуване и използването на интерпретативното структурно моделиране за идентифициране на определен “лост” (системно влияние).
- Това показва, например, че предизвикателство № 3 не се счита за приоритет (само 2 гласа), но в действителност е най-важно за системна промяна и иновация.



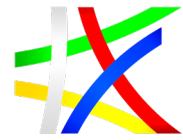
Фиг. 26. Съпоставяне между полученото ранкиране (брой гласове) и идентифицираната



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*значимост на определени предизвикателства чрез интерпретативно структурно моделиране<sup>108</sup>*

„Бъдеще-творческият“ модел използва метода за интерпретативно структурно моделиране (в комбинация с други методи) в 4 фази:

- Заинтересованите страни се опитват да разберат по-добре системните взаимоотношения в едно „идеализирано“ бъдеще. Това е нормативно, въображаемо бъдеще, което не трябва да взема предвид настоящите перспективи за осъществимост.
- Същият подход се прилага към настоящата ситуация и за анализ на тенденциите и развитието.
- И накрая, методът за интерпретативно структурно моделиране се прилага за идентифициране на „барьерите“ за постигане на дадено „идеализирано“ бъдеще предвид съвременните тенденции за развитие.
- Това това води до изготвяне на конкретна политика, стратегия или план за действие. Дали „идеализираното“ бъдеще става осъществимо или не, в крайна сметка е по-малко важно, тъй като целта е да се правят иновации в настоящето за трансформираща промяна в нововъзникващото бъдеще.

### **“Бъдещи артефакти” / “Съвети от бъдещето”**

Този подход се занимава с проблема за абстрактното представяне на идеите в хода на стратегическите предвиждания, чрез дълбоко „потаяне“ на заинтересованите страни в конкретни бъдещи ситуации. Вместо да гледат „към“ бъдещето, заинтересованите страни са поканени да „бъдат“ за кратко в бъдещето, като изпитат какво би било усещането.

Когато фокусът е върху производството на бъдещи артефакти (материални обекти) или върху вграждането им в проектирани бъдещи ситуации, подходът е известен като “Експериментално бъдеще” (Experiential Futures). Използва се все повече в социалното прогнозиране чрез организиране на изложби и инсталации с живо участие или в онлайн социални платформи. При него бъдещето е представено в богато разнообразие от формати и презентации, така че заинтересованите страни да могат напълно да го „преживеят“.

### **Ролева игра, “Съвети от бъдещето”**

Друг начин за вграждане на заинтересованите страни в бъдещи ситуации, които те могат да преживеят дълбоко, е чрез ролева игра. Специфичната техника за стратегическо прогнозиране се нарича „Съвети от бъдещето“ и се фокусира върху мъдростта „от бъдещето“. При този подход, заинтересованите страни са помолени да поемат ролята на конкретни лица, които представляват „съветници от бъдещето“ – политици или стратегии, които живеят и работят поне 10 години в бъдещето. Действието започва с кратък, написан по сценарий разказ за бъдещата ситуация и след това продължава, като иска групата от бъдещи „съветници“ да отговори на „задействащ въпрос“ (или конкретен „наболял проблем“), като съветва заинтересованите страни как да разработят нова политика, стратегия или план в настоящето.<sup>109</sup>

Всички гореизброени инструменти в настоящото приложение могат да се използват самостоятелно, или като комбинации помежду си, в хода на етапа на изграждане на сценарии в рамките на инициативи за стратегическо прогнозиране.

<sup>108</sup> Foresight manual: Empowered futures for 2030 Agenda, 2018, UNDP Global centre for public service excellence, Singapore, Фиг. 28, стр. 45

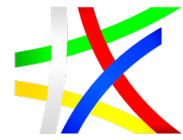
<sup>109</sup> Foresight Manual. Empowered Futures for the 2030 Agenda. 2018 UNDP Global Centre for Public Service Excellence, стр. 43



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## Приложение 7. Метод за научно-технологични прогнози в 10 стъпки

### 1. Необходимост

Популяризирано отначало през 70-те години на миналия век от страни като Япония, технологичното прогнозиране помага на страните да се справят с несигурността и сложността и да изберат обещаващи технологии за по-дългосрочно развитие. Дефиниран от Организацията на обединените нации за индустриално развитие (UNIDO) като „най-възходящият елемент на технологичното развитие“, технологичното прогнозиране е формализиран процес, който много страни са използвали, за да оформят успешно своята дългосрочна индустриална политика и да се фокусират в подкрепа на по-широки национални секторни програми за развитие.

Ключовата разлика между технологичното прогнозиране и другите подходи за планиране е неговият дългосрочен хоризонт (10-30 години) и широк обхват, който разглежда всички потенциални технологии в различни етапи на зрялост. Прогнозата обикновено се провежда, за да се идентифицират технологии, които в дългосрочен план могат да бъдат от полза за по-широката икономика или за цели сектори, а не за отделни участници.

Силните програми за технологично прогнозиране не се стремят само да прогнозират мегатенденции или революционни иновации, но също така имат за цел да идентифицират постепенни технологични разработки, които могат да отговорят на незадоволените в момента нужди. Извършени правилно, те не позволяват на страните да допускат фундаментални грешки, като например да се намесят в технологични преходи, където е малко вероятно да извлекат стойност. Една програма за технологично прогнозиране може да подчертае не само къде да се съсредоточи политически ресурс, но и в кои области не е необходимо да се работи, и кои могат да бъдат адресирани като приемник на технология.

Днес живеем в свят, управляван от три взаимосвързани тенденции:

1. Технологичните иновации се сближават все повече във всички сектори както на етап разработка, така и на зряло ниво.
2. По-голяма конкуренция от типа „победителят взема всичко“ между страните, когато става въпрос за използване на революционни технологии за осигуряване на сравнително предимство.
3. Нарастващата необходимост от преодоляване на широк кръг от глобални предизвикателства, като изменението на климата и замърсяването.

Всички тези тенденции превръщат необходимостта от технологично прогнозиране в ключов приоритет, водещ различни страни като Южна Африка, Норвегия и Саудитска Арабия да стартират такива програми през последното десетилетие. Технологичното прогнозиране позволява на страните да избират между почти безкраен брой технологични опции, като ги кондензират в управляем набор от привлекателни възможности. Тези опции трябва да са подходящи за техните по-широки цели и нужди и да надграждат съществуващите им силни страни. Успешното технологично прогнозиране е в основата на силното икономическо развитие, позволявайки на страните да се конкурират с глобалните конкуренти, потенциално чрез предимството на първия ход, като същевременно мултиплицират иновациите, за да надделеят над бъдещите глобални предизвикателства. Икономиките, които са постигнали успех в използването на технологични прогнози за

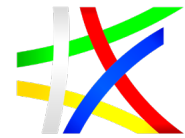




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

изграждане на силни позиции в ключови области и индустрии, включват САЩ, Германия, Обединеното кралство, Япония, Корея и Китай.

Държавите са възприели различни подходи за технологично прогнозиране, вариращи от чисто качествен подход, който разчита в голяма степен на интервюта с експерти, до по-ориентирани на данни, количествени методи. Например, вече е възможно да се анализира изчерпателно броя на патентите, публикациите или стартиращите компании, фокусирани върху конкретна технология, за да се разберат по-дългосрочните възможности. Упражненията за прогнозиране обикновено комбинират множество подходи, за да осигурят балансирана методология.<sup>110</sup>

## 2. 10 стратегически насоки за технологично прогнозиране

Има множество подходи за провеждане на ефективни изследвания за технологично прогнозиране, всеки със своите силни и слаби страни. Следователно „правилният подход“ ще варира в зависимост от конкретните нужди, зрелостта и ситуацията в съответната страна. Въпреки това се препоръчват 10 най-добри практики, които всяка програма за технологично прогнозиране трябва да следва, за да увеличи максимално шансовете си за успех.

### 1. Възприемете подход, ориентиран към хоризонта

Изследванията за технологично прогнозиране могат да обхващат множество различни хоризонти. В зависимост от индустриалния сектор, прогнозирането може да се фокусира от 10 до 15 години напред, като предвижданията обхващат по-дългосрочни хоризонти от 15 до 30 години. Тези два времеви хоризонта служат за различни цели. Прогнозирането помага за привеждането в съответствие на активните усилия за научни изследвания, развитие и иновации (НИРД) и идентифицира икономическите фокусни области за текущото развитие на една нация, докато прогнозирането помага за определяне на нейната дългосрочна програма за НИРД и идентифициране на разрушителни технологии, които могат да оформят нейната дългосрочна бъдеща икономика.

Технологиите, които се разглеждат в средносрочна прогноза, вече са се появили и са поне частично разработени, което ги прави по-лесни за забелязване и анализиране. Гледането по-далеч в бъдещето въвежда по-голяма несигурност, тъй като е малко вероятно подобни технологии да са надхвърлили теорията или дори сферата на научната фантастика. Важното е да се идентифицира хоризонта, към който работите, и да адаптирате подхода си към него.

### 2. Съобразете се с вашите национални нужди и силни страни

Технологичното прогнозиране може да идентифицира широк набор от възможности. Въпреки това е малко вероятно една страна да успее да реализира тези възможности, ако те не се вписват или не допринасят за съществуващите национални политики за иновации, икономика и промишленост, както и настоящите силни страни. Например, фокусирането върху търсена технология като квантовите изчисления изисква съществуващи академични и изследователски способности, които биха били трудни за изграждане “от нула”.

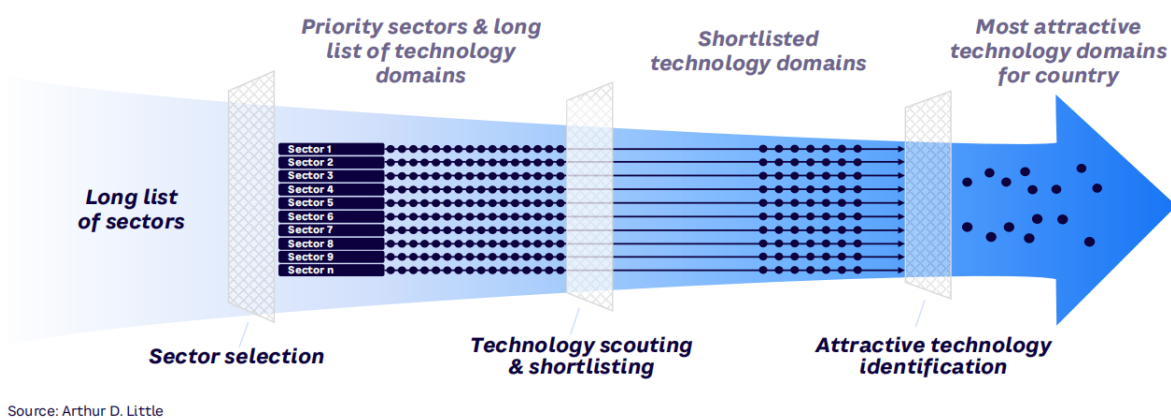
<sup>110</sup>Technology foresight: Anticipating future impacts; Arthur D Little Ltd, 2022, стр. 2

Следователно резултатите от изследванията за технологично прогнозиране трябва да съответстват на икономическата визия на страната, социокултурния контекст, сравнителните предимства и цялостната индустриална база. Определянето на начина, по който тези обещаващи технологии могат да бъдат прилагани и използвани за подхранване на нови възможности, които могат да създадат национални силни страни, особено в ранните им етапи, е от ключово значение.

### 3. Бъдете прагматични, за да постигнете резултати

Изследванията за технологично прогнозиране могат бързо да се сблъскат с множество логистични и предизвикани от заинтересованите страни усложнения, вариращи от огромното количество усилия, необходимо за анализиране на непрекъснато разширяваща се вселена от налични технологии до координиране с множество заинтересовани страни и експерти. Ето защо е важно отрано да се определят очакванията, сроковете и бюджетите за изследването. Поставянето на тези ограничения определя нивото на детайлност за резултатите от технологичните прогнози, за да се гарантира, че те могат да бъдат приложени. Ако е необходимо, може да се предприеме поетапен подход с етапи от кратък списък, за да се отговори на бюджетните и времеви ограничения. Като възприемат прагматичен подход, политиците могат да избегнат капана на предоставянето на интелектуално упражнение, което има ограничена приложимост в реалния свят. Фигура 27 представя “затворения” (“gated”) подход на Артър Д. Литъл за технологична прогноза и предвиждане, който води до най-обещаващите технологични области за всеки критичен национален сектор по прагматичен, ограничен във времето начин.

Figure 2. Technology forecast and foresight gated approach



Фиг. 27. „Затворен“ подход за технологична прогноза и предвиждане<sup>111</sup>

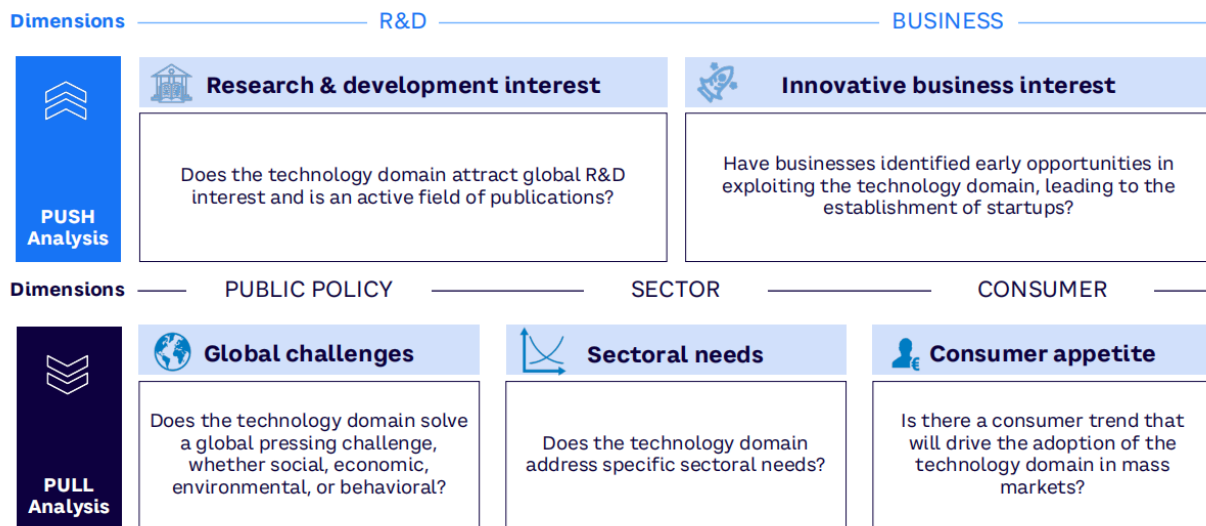
### 4. Осигурете баланс на привличането на пазара и натиска на развитието на иновации

Технологичният напредък постига успех чрез комбинация от двигатели. Те могат да бъдат “подтикнати“ чрез научноизследователска и развойна дейност, или “изтеглени“ от изразена пазарна нужда. Отличен пример за подобен развоен тласък е проект на ЕС на стойност 1 милиард евро за комерсиализиране на изследванията на графена. Водещата инициатива “Graphene” има за цел да превърне Европа в център за разработване на нови

<sup>111</sup>Technology foresight: Anticipating future impacts; Arthur D Little Ltd, 2022, Fig, 2, стр. 4

технологии около този материал. За разлика от това, пазарната нужда от евтина възобновяема енергия драстично намали цената на фотоволтаичните клетки, стимулирайки бързия растеж и приемането на технологията. Изследванията за прогнозиране, както е показано на фигура 28, трябва да разбират и вземат предвид и двата фактора, за да избегнат пропускането на потенциални пробивни иновации.

**Figure 3. Checkerboard framework for technology shortlisting**



Source: Arthur D. Little

*Фиг. 28. Набор фактори за проверка при определянето на технологични „къси списъци“*

112

## 5. Изберете комбинация от качествени и количествени критерии

Технологичното прогнозиране е задача за внимателно балансиране на интелигентната екстраполация с известни факти. Това означава, че се изисква внимателна комбинация от качествени и количествени входове, базирани на времевия хоризонт на изследването и неговите конкретни цели:

- Качествените данни се основават на мнения, предоставени от експерти, така че естествено са обект на пристрастия и потенциално групово мислене. Въпреки това, те може да разкрият революционни иновации, което ги прави по-подходящи за дългосрочни прогнози, когато не е налична фактическа информация.
- Количествените данни са по-обективни и основани на факти, което ги прави приложими за краткосрочни прогнози или прогнози, около области, където има достатъчно данни. Въпреки че избягват пристрастия, те не включват в обхвата си по-спекулативни идеи с по-дългосрочни хоризонти поради липса на информация.

## 6. Приемете холистичен поглед върху индикаторите

Измерването на потенциала на определени технологии или сектори изисква избор на подходящи показатели, като патентни заявки, финансиране, създаване на стартиращи предприятия или научни публикации. Те трябва да бъдат анализирани холистично, а не поотделно, така че да можете да дадете правилна тежест на всеки един. Например, ръстът на патентите сам по себе си не означава непременно, че дадена технология ще пробие в

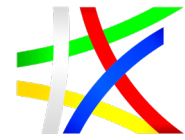
<sup>112</sup>Technology foresight: Anticipating future impacts; Arthur D. Little Ltd, 2022, Fig, 3, стр. 5



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

основния технологичен набор. Вместо това, изследването за прогнозиране трябва да се задълбочи и да комбинира този анализ с други показатели, като броя на издадените публикации, размера на финансирането, което е насочено към дадена тема, и импулса на интерес в общността на стартиращите компании. Сложната комбинация от тези индикатори предоставя далеч по-индикативна визия за бъдещето, отколкото едно по-изолирано проучване.

### **7. Бъдете последователни в сравненията си**

Можете да разберете правилно къде се намират различните технологии във вашето изследване за прогнозиране, като ги оценявате последователно на правилното ниво. Дефинирането на ясни технологични йерархии, с фамилии и системи, ще позволи да се правят подходящи сравнения на същото ниво на детайлност, за да се осигурят подходящи резултати. Например, не можете да сравните широката тема за ядрената енергия с по-конкретната тема за перовскитните слънчеви клетки, просто защото по-широките теми естествено биха обхванали повече индикатори. Можете да стигнете до смислени заключения, само като сравнявате подобно с подобно.

### **8. Разберете секторните нюанси**

Всеки сектор има свои собствени специфични нюанси, когато става въпрос за подчертаване на технологичните разработки. Някои индустрии може да са по-малко отворени за споделяне на знания, ограничавайки количеството информация, разпространявана чрез публикации, докато други по-охотно публикуват последните си открития. В космическата индустрия, например, има много по-голям акцент върху патентите и защитата на интелектуалния капитал, отколкото в енергийния сектор, където публикуването на статии е по-скоро норма за разпространение на информация за нововъзникващи иновации. Политиците трябва да разберат и да вземат предвид тези разлики, когато правят избор - универсалният подход със сигурност няма да бъде ефективен.

### **9. Уверете се, че приносът на експерта е безпристрастен**

Експертите ще предоставят голяма част от съдържанието за всяко изследване за стратегическо прогнозиране, особено когато става дума за качествени данни. Ето защо е наложително техният принос да остане възможно най-безпристрастен. Трябва да се положат всички усилия, за да се избегнат конфликти на интереси, които биха могли да изкривят каквито и да е заключения, изискващи подробно проучване на фона и пълно разкриване на всички фактори, които биха могли потенциално да доведат до пристрастия. Като се има предвид, че потенциално пристрастие може да се появи, методологията и анализът трябва да бъдат проектирани и извършени по такъв начин, че да се разбере и смекчи потенциалното му въздействие върху общите резултати.

### **10. Превърнете изследването в непрекъснат процес**

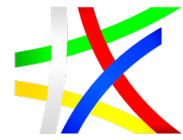
Провеждането на технологично прогнозиране не е еднократно събитие, което създава отчет, а предшественик на предприемането на стратегически действия. Съгласувайте резултатите от изследването с ключовите заинтересовани страни след приключването му, за да осигурите изпълнението и напредъка. Това включва използване на език, достъпен за лицата, вземащи решения, и подчертаване на ясни връзки между темите за прогнозиране и по-широката политическа програма.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Препоръчително е технологичното прогнозиране да бъде непрекъснато, като отчетите се актуализират редовно, в зависимост от времевия хоризонт и разглеждания сектор. Ако не успеете да повторите изследванията за прогнозиране достатъчно често или в подходящия момент, това означава, че ще забележите по-бавно или дори може напълно да пропуснете революционни технологии, пазарни промени, или неочаквани събития. Трябва да има редовна, планирана програма за „технологично разузнаване“, за да се обхване най-актуалният списък с обещаващи технологични области в рамките на даден сектор, последвана от фаза на оценка и валидиране, за да се създаде кратък списък на онези, които предлагат най-голям потенциал.<sup>113</sup>

Успешните програми за технологично прогнозиране са полезен инструмент за добавяне на икономическа стойност. Въпреки че изследванията за прогнозиране имат по същество спекулативна природа, те могат да действат като самоизпълняващи се пророчества, насочвайки националните усилия към приемането на технологии, които иначе биха били пропуснати. За да ги приемат успешно, държавите трябва да обмислят следните най-добри практики, включително:

1. Избор на правилната методология за техните специфични изисквания.
2. Баланс на привличането на пазара и натиска на иновациите, за да се избегне пропускането на обещаващи пробивни иновации.
3. Ясни времеви хоризонти, за да се избере правилния подход.
4. Привеждане в съответствие с по-широката национална програма.
5. Отчитане на експертните пристрастия, за да се избегне изкривен или непълен набор от възможности.
6. Предотвратяване на възможността докладите да се превърнат в „отделен софтуер“, като се гарантира, че прогнозирането води до действие.
7. Задаване на редовна честота на изследванията за прогнозиране, за да не се изостава от тенденциите.<sup>114</sup>

<sup>113</sup>Technology foresight: Anticipating future impacts; Arthur D Little Ltd, 2022, стр. 3

<sup>114</sup>Technology foresight: Anticipating future impacts; Arthur D Little Ltd, 2022, стр. 7

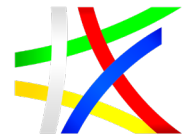




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## Приложение 8. Сканиране на хоризонта за идентифициране на приоритетни технологии в глобалното здравеопазване

Тук са представени резултатите от сканиране на глобалния хоризонт на нововъзникващи технологии и тенденции, свързани с глобалното обществено здраве, проведено от СЗО през 2020-2021 г.

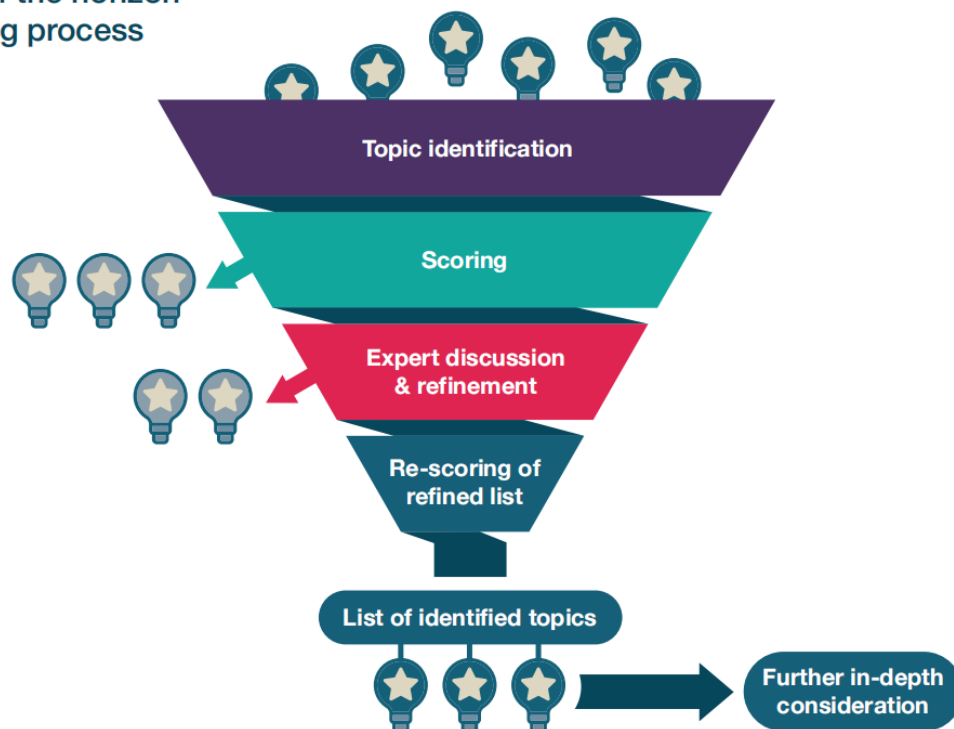
### Фаза I: Идентифициране на потенциални проблеми

Условие на формирането на групите е било да се идентифицира разнообразна група от експерти, балансирана по дисциплина, географско разпределение и пол. Използвана е техника на „снежна топка“, при която тези различни лица с широки мрежи са помолени да препоръчат други подходящи експерти. Допълнителни кандидати са идентифицирани посредством кратък преглед на публикации в специализираната литература. Повечето участници имат опит в естествените науки; шест са имали опит в социалните науки.

Участниците са помолени да идентифицират проблеми, „които ще оформят бъдещето на глобалното здравеопазване“, и са информирани, че проблемите ще бъдат оценени според тяхната правдоподобност, потенциално въздействие и новост. На участниците са предоставени и някои помощни средства, за да осигурят добра преценка, включително указания за използване на платформи за преглед на литературата като “Meta” и Глобалната обсерватория на СЗО за научноизследователска и развойна дейност в областта на здравеопазването, кратък документ за обучение по стратегическо прогнозиране за практикуване на добра преценка, списък с обща литература, включително резултати от предишни сканирания, и шаблон за формиране на предложения.

В метода, използван за сканиране на хоризонта, сътрудниците анонимно предлагат проблеми, които смятат, че ще оформят бъдещето на глобалното здраве и са от значение за СЗО. След това проблемите са анонимно оценени, класирани и обсъдени според критериите за въздействие, правдоподобност и новост. След това този кратък списък е обсъждан в продължение на 2 седмици, преди анонимно оценяване и усъвършенстване за изготвяне на списък с водещи приоритети (процесът е представен на долната фигура 29).

**Fig. 1** Steps of the horizon scanning process



Фиг. 29. Подход на прецизиране на набора предложения на етапа на сканиране на хоризонта за технологии за здравеопазване<sup>115</sup>

29-те участници правят 68 предложения, комбинирани в дълъг списък от 58 броя, като шест са създадени чрез сливане на 16 припокриващи се предложения. Сътрудниците се възползват от широка мрежа от експерти при предлагането на теми.

## Фаза II: Точкуване и прецизиране

Използван е подходът „разследване, обсъждане, оценка, обобщаване” (Investigation-Discussion-Estimation-Aggregation, IDEA) за структурирано експертно извличане, използвайки 29 експерти, които предлагат евентуални проблеми и участват в оценяването, като 16 от тях участват в допълнителни консултации. Този подход се използва в различни области, като биоинженерство и управление на природните ресурси.

Участниците са запознати с резюмета на други изследвания за сканиране на хоризонта, кратки бележки за преценка и пристрастия, шаблони за описание на проблеми и инструкции за консултиране на платформи за наблюдение на изследвания. Глобалното здравеопазване вече разполага с голям набор от инициативи за прогнозиране, които са използвани за предварителна подготовка на сътрудниците.

Сътрудниците получават дългия списък от идентифицирани теми и са помолени да дадат оценка от 1 до 100 за всеки проблем, за да отразят неговото въздействие и правдоподобност. Те също са помолени да коментират всеки въпрос и да посочат дали вече са чували за него. Средните претеглени резултати са изчислени чрез изваждане на

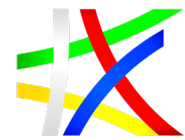
<sup>115</sup>Emerging trends and technologies: a horizon scan for global public health. World Health Organization 2022, ISBN 978-92-4-004417-3, Fig. 1, стр. 2



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

средната стойност и разделяне на стандартното отклонение за всеки проблем спрямо набора, предложен от всеки участник, за да се отчетат разликите на точкуването на отделните участници, тъй като някои отбелязват щедри резултати, а други са по-критични. След това резултатите са класирани по тези резултати и първите 27 (приблизително половината) предложения са запазени. Полученият кратък списък с коментари, оценка за новост и ранг на всяка позиция брой е споделен с участниците.

### **Фаза III: Обсъждане и агрегиране**

За фазата на обсъждане е използван онлайн дискуссионен форум. Това се счита, че смекчава пристрастията, които могат да се появят по време на лично взаимодействие. Преди дискусиите всеки участник е помолен да проучи поне два въпроса в краткия списък, различни от предложените от тях. По този начин всеки въпрос е разгледан от най-малко трима участници, които са направили основно проучване – двамата изследователи и предложителят. Онлайн дискуссионният форум продължава 2 седмици (8–27 февруари 2021 г.), през които участниците обсъждат критично проблемите и техните достойнства.

Форумът включва две двучасови „срещи на върха“, на които участниците са помолени да присъстват, като предоставят коментари по поне половината от проблемите. След това те отбелязват нов кратък списък, и организаторите изчисляват нови усреднени резултати, за да изготвят окончателно класиране. Участниците се съгласяват с консенсус да ограничат списъка до 15 въпроса, за да осигурят фокус и правилен анализ на всеки проблем.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup>Emerging trends and technologies: a horizon scan for global public health. World Health Organization 2022, ISBN 978-92-4-004417-3, стр. 3.

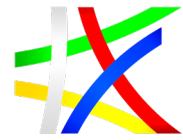


Table 1

Global health priorities ordered by probable timeframe

Timeframe	Issue
< 5 years	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pandemic preparedness and prevention</li> <li>Vaccine distribution</li> <li>Machine learning for antibiotic discovery</li> <li>Apps for disease screening</li> <li>Coordinated biobanking</li> <li>Addressing misinformation and disinformation</li> <li>Using real-world evidence</li> </ul>
5–10 years	<ul style="list-style-type: none"> <li>Biosensor-based point-of-care diagnostic methods</li> <li>Artificial intelligence-assisted clinical reasoning support systems</li> <li>Pull-through drug development</li> <li>Genetically engineered phage therapy</li> <li>Digital health and surveillance</li> </ul>
≥ 10 years	<ul style="list-style-type: none"> <li>Telemedicine</li> <li>Microbiome-based therapies</li> <li>Migrant health</li> </ul>

Фиг. 30. Резултати за определените глобални здравни приоритети, очаквани в три различни времеви периода <sup>117</sup>

В допълнение, изследването разработва и подробен преглед на всеки от идентифицираните 15 приоритетни въпроса за глобалното здравеопазване. <sup>118</sup>

<sup>117</sup>Emerging trends and technologies: a horizon scan for global public health. World Health Organization 2022, ISBN 978-92-4-004417-3, Table 1, стр. 4.

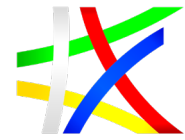
<sup>118</sup>Emerging trends and technologies: a horizon scan for global public health. World Health Organization 2022, ISBN 978-92-4-004417-3, стр. 5-10.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## Приложение 9. Стратегическо прогнозиране в националното здравеопазване на САЩ

Службата на центровете за контрол и превенция на заболяванията (Centers for Disease Control and Prevention, CDC) са част от Министерството за здравеопазване и човешки услуги на САЩ (U.S. Department of Health and Human Services). Като национална агенция за защита на здравето, институцията има широк спектър от отговорности, от борбата с инфекциозните заболявания до осигуряването на безопасност на труда. Пандемията от COVID-19 естествено насочи вниманието към способностите на агенцията за прогнозиране, особено неотдавнашното създаване от Конгреса на Центъра за прогнозиране и анализ на епидемии (Center for Forecasting and Outbreak Analytics), който ще използва количествени модели и други епидемиологични инструменти за прогнозиране и проследяване на епидемии, като бързо предоставя данни за вземане на ръководните държавни служители, вземащи решения. Службата на центровете за контрол и превенция на заболяванията също експериментира с прогнозиране. Вдъхновени от използването на стратегическо прогнозиране в Обединеното кралство на национално ниво и от експериментирането на метода на Националния институт за безопасност и здраве при работа (National Institute for Occupational Safety and Health), Службата на асоциирания директор за политика и стратегия (Office of the Associate Director for Policy and Strategy, OADPS) на центровете за контрол и превенция на заболяванията положи големи усилия през 2019 г. за обучение на персонал в методи за изследване на формите на бъдещето.

Пример от реалния свят предостави ранно доказателство за концепцията. През 2018 г. и 2019 г. увеличаването на нараняванията на главата и смъртните случаи, причинени от нарастващата употреба на електронни скутери, изненада общественото здравеопазване, според високопоставен служител на Службата на асоциирания директор за политика и стратегия. Офисът се обърна към Асоциацията на държавните и териториалните здравни служители (Association of State and Territorial Health Officials), организация с нестопанска цел, представляваща местните здравни агенции, и при сканиране на академичната литература и популярните медии те откриха, че „слабите сигнали“ на използването на електронни скутери – т.е. ранните признаци на зараждаща се тенденция – присъстват през 2014 г., години преди електронните скутери да се превърнат в проблем за общественото здраве. Това означава, че служителите са пропуснали възможността да предотвратят проблема, преди да се прояви в посещенията в спешното отделение. Това осъзнаване накара Службата на асоциирания директор за политика и стратегия да попита какви други теми могат да хванат неподготвени служителите в общественото здравеопазване и дали стратегическото прогнозиране може да ги идентифицира.

През септември 2019 г. Службата на центровете за контрол и превенция на заболяванията проведе събитие, на което присъстваха няколкостотин служители, с участието на Анди Хайнс, експерт по стратегически прогнози, който ръководи програма за сертифициране в университета в Хюстън. Презентацията на Хайнс доведе до последваща подкрепа за разработване на онлайн версия на неговия курс в Хюстън за 80 души, включително няколко ръководители на Службата на центровете за контрол и превенция на заболяванията. Други 50 служителя получиха подготовка само за сканиране на хоризонта. Като част от курса участниците идентифицираха 10 потенциални проекта за стратегическо прогнозиране, които агенцията може да проучи, предлагайки възможност за използване на метода в полза на Службата на центровете за контрол и превенция на заболяванията.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

За да започне институционализиране на прогнозите в агенцията, Службата на асоциирания директор за политика и стратегия създаде „Мрежа за обучение и действие за стратегическо прогнозиране“, която започна работа по два от тези проекти: един за бъдещето на разпространението на данни на фона на разпространението на онлайн информация, и един за подобряване на бъдещата готовност на лабораториите за бърза помощ. През пролетта и лятото на 2021 г. екипи от 10 до 12 служители се срещаха редовно и генерираха сценарии, използвайки метода на четирите тенденции, техника, чрез която бъдещето се изследва при четири общи условия: продължение, срив, ново равновесие и трансформация. Центърът за готовност и реакция (Center for Preparedness and Response) ръководи упражнението за лабораторна готовност и използва резултатите, за да информира своето стратегическо планиране. Други текущи проекти за прогнозиране включват инициатива за сканиране за изследване на насочване на бъдещото отпускане на безвъзмездни средства от агенцията (които възлизат на 19,5 милиарда долара за подкрепа на инициативи за обществено здраве 2020 година.) Ангажираните служители отбелязват, че използването на стратегически прогнози се разпространява по-бързо от очакваното сред офисите на Службата на центровете за контрол и превенция на заболяванията, които възприемат техниката, след като изучават терминологията и инструментите за систематично мислене относно бъдещите развития.<sup>119</sup>

---

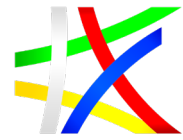
<sup>119</sup>“Strategic Foresight in U.S. Agencies. An Analysis of Long-term Anticipatory Thinking in the Federal Government”; J. Peter Scoblic; December 2021; стр. 37



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## Приложение 10. Националният институт за безопасност и здраве при работа проучва бъдещето на заетостта в САЩ

Мисията на Националния институт за безопасност и здраве при работа (National Institute for Occupational Safety and Health, NIOSH), който е част от Центровете за контрол и превенция на заболяванията (Centers for Disease Control and Prevention, CDC), е да изследва здравето и безопасността на работниците и да интегрира своите констатации в практиката. Въпреки че и двете организации са създадени през 1970 г., ролята на института е различна от Администрацията по безопасност и здраве при работа (Occupational Safety and Health Administration), която е регулаторна агенция. Институтът традиционно е организация, ориентирана към бъдещето, идентифицираща изследователски приоритети в 10-годишни цикли, както е отразено в нейната Национална програма за научни изследвания за заетост. Още преди пандемията от COVID-19 да изостри подобни опасения, лидерите на института отчетоха, че естеството на заетостта се променя радикално, което изисква ново мислене за най-добрите начини за защита на служителите.

Интересът на института конкретно към стратегическото прогнозиране се е появил през 2019 г., когато той създава своята инициатива за проучване на бъдещето на заетостта, едновременно със своята Служба за интеграция на изследванията (Office of Research Integration, ORI), за да се насърчи сътрудничеството между, и да се увеличи максимално въздействието на общностите, изследващи безопасността и здравето при работа (communities researching occupational safety and health, OSH). Службата за интеграция на изследванията като ново звено за стратегическо прогнозиране, в сътрудничество с вътрешни и външни учени, систематично преглежда сценариите за бъдещето на заетостта в академичната и популярната литература, публикувайки документи, в които се отбелязва, че е вероятно бъдещите работници да се сблъскат с „продължителни опасности на новите работни места (например психосоциален стрес поради технологично изместване); и нови опасности при възникващи работни места (например конфликтни ситуации с работи, дискриминационно наблюдение на работниците чрез преносими сензори и неяснота в ролята човек-машина).“ В последващ документ служителите на Националния институт за безопасност и здраве при работа пишат, че много организации са използвали сценарии, за да проучат бъдещето на работата, но малко са се фокусирали върху потенциалния принос на стратегическото прогнозиране към безопасността и здравето при работа: „Този ориентиран към бъдещето начин на мислене и планиране може да помогне на специалистите по безопасност и здраве при работа по-активно прогнозиране и дори оформяне на системите, влияещи върху бъдещето на безопасността, здравето и благосъстоянието на работниците.“

През септември 2020 г. инструкторите на Университета в Хюстън провеждат съкратена виртуална версия на своето обучение по стратегическо прогнозиране за около 30 висши ръководители и учени на Националния институт за безопасност и здраве при работа. След това Службата за интеграция на изследванията започва пилотно изследване, при което набор от експерти по темата конструират сценарии около бъдещето на безопасността и здравето при работа, завършени през септември 2021 г., и по-късно разпространени публично чрез презентации и публикации, започвайки от януари 2022 г. Институтът също е ангажирал Университета в Хюстън, корпорация „RAND“ и Оксфордската програма за разработване на сценарии (Oxford Scenarios Programme) като сътрудници в извличането на стратегически поуки от сценариите, свързвайки визиите за бъдещето с действията, които



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ

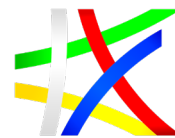


ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

институтът може да предприеме сега. Агенцията се надява да институционализира усилията за прогнозиране и да изгради по-стабилна организационна способност за изследване на възможните бъдещи събития и тяхното въздействие върху безопасността и здравето при работа: „Една от основните ни цели е да насърчим и поддържаме капацитета за прогнозиране в института... да ни накара да се ориентираме и да мислим по-широко за това, което може да дойде, и да намерим начин за систематично организиране на тази информация, така че да можем по-проактивно да се подготвим за бъдещето.“ Агенцията има за цел да създаде екип от поддръжници на подхода за стратегическо прогнозиране в рамките на института. В същото време, екипът на агенцията се надява да насърчи използването на техники за прогнозиране в рамките на по-широката общност за безопасност и здраве при работа, и за тази цел комплектова набор от инструменти за обучение за заинтересуваните служители от използването на прогнози за подобряване на здравето и безопасността на работниците.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup>“Strategic Foresight in U.S. Agencies. An Analysis of Long-term Anticipatory Thinking in the Federal Government”; J. Peter Scoblic; December 2021; стр. 38



## Приложение 11. Превод на бележките по използваните фигури

**Фиг. 1:**

traditional forecasting: one future	традиционното прогнозиране: единно бъдеще
strategic foresight: multiple futures	стратегическо прогнозиране: множество бъдещи алтернативи
what we know today	познанията ни днес
fundamental uncertainties	фундаментални несигурности

**Фиг. 2:**

inputs	приноси
detect what is happening	наблюдавайте ставащото
strategic intelligence	стратегическо разузнаване
data/web mining	„миньорство“ в бази данни и в мрежата
early warning systems	системи за ранно предупреждение
environmental scanning	сканиране на хоризонта
emerging issues detection	идентифициране на възникващи събития
systematic reading	систематично четене
surveys	проучвания
Deplphy	Делфи метод
brainstorming sessions	мозъчни атаки
spying	шпиониране
surveillance	разузнаване
simply talking to people	просто говорене с хората
foresight	стратегическо прогнозиране
analysis	анализ
what seems to be happening	какво изглежда, че се случва
trend and cross-impact analysis	анализи на тенденциите и на кръстосаните въздействия
social network analysis	анализ на социалните мрежи
data management	управление на данни
FSSF (future signals sense-making frameworks)	мрежи за осмисляне на сигнали за бъдещето
futures triangle	триъгълници на бъдещи събития
future wheel	колело на формите на бъдещето
self-organized map	Самоорганизиращо се картиране
abduction	отвлечане
interpretation	интерпретиране
What is really happening	Какво се случва в действителност
Causal-layered analysis	Многослоен анализ на причините
Four quadrant mapping	Картиране на четири квадранта



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

MMR (matchmaking rating)	индексиране на съвпадения/корелации
Systems thinking	Системно мислене
Macrohistorical analysis	Макроисторически анализ
Pattern management	определяне на модели
synthesis	синтез
induction	индукция
falsification	фалсифициране
prospection	проекции
How things could go	Как могат да се развият събитията
scenarios	сценарии
visions	визии
what "if"s	модели „ако-то“
Wild cards	Черни лебеди/диви карти
Visualizing options	Опции за визуализиране
Normative methods	Нормативни методи
backcasting	ретроспекция
Strategic thinking	Стратегическо мислене
outputs	резултати
tangibles	измерими
Getting across insights	Прегледи на (различни) преценки
Logic-deductive conclusions	Логическо-дедуктивни заключения
Range of options created	Създадени набори от опции
intangibles	неизмерими
Changes in thinking	Промени в мисловните нагласи
Perception of the minds involved in strategy work	Възприятия на ангажираните в стратегическия процес
Altering the very process of strategy development	Изменящи цялостния процес на стратегическо развитие
New questions	Нови въпроси
strategy	стратегия
Policy making	Изпълнение на политики
Strategy development	Разработване на стратегии
Strategyc planing	Стратегическо планиране

**Фиг. 3:**

Paradigm I of FS (future studies)	Парадигма I на стратегическо прогнозиране
Paradigm II of FS (future studies)	Парадигма II на стратегическо прогнозиране
Paradigm III of FS (future studies)	Парадигма III на стратегическо прогнозиране
Prediction thinking	Предсказателно мислене
Control of life	Контрол на живота
Oracle	Оракули

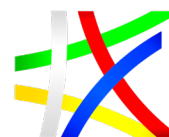




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Seeing future directly	Пряко виждане на бъдещето
Magical arguments	Магически аргументи
New Einstein's science paradigm	Парадигма на новата наука на Айнщайн
Dialectic debates in antiquity	Диалектически дебати в древността
Management thinking	Управленско мислене
Control of functions	Контрол на функционирането
military	военни
Knowing directly	Директно знание
Physical arguments	Физически аргументи
Futurology	футурология
Humanistic orientation	Хуманистична ориентация
How to solve the huge problems of humankind	Как да се разрешат огромните проблеми на човечеството
Humanistic arguments	Хуманистични аргументи
Systems thinking	Системно мислене
Control of information	Контрол на информацията
Engineering	инженерство
Categorization	категоризация
Modeling	моделиране
Systemic arguments	Системни аргументи
Strategic management	Стратегическо управление
Dynamical systems	Динамични системи
Proactive futures studies	Проактивно проучване на формите на бъдещето
Control of desired images	Контрол на желани визии
Value-rational	Остойносттаване
Addressing selected changes of future	Адресиране на желани промени в бъдещото развитие
Moral arguments	Морални аргументи
Environmental futures studies	Екологични футуристични изследвания
Dialectic thinking	Диалектическо мислене
paradoxes	парадокси
options	опции
linkages	взаимовръзки
mindsets	Нагласи на ума
Cognitive arguments	Когнитивни аргументи

**Фиг. 5:**

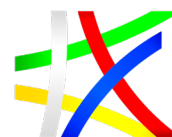
Adverse outcomes of frontier technologies	Неблагоприятни резултати от гранични технологии
Digital power concentration	Цифрова концентрация на власт



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Digital inequality	Цифрово неравенство
Breakdown of critical information infrastructure	Разрушаване на критична информационна инфраструктура
Widespread cybercrime and cyber insecurity	Широко разпространена киберпрестъпност и кибернесигурност
Use of weapons of mass destruction	Използване на оръжия за масово унищожение
Terrorist attacks	Терористични атаки
Misinformation and disinformation	Неинформираност и дезинформация
State collapse	Колапс на държавността
Interstate conflict	Междудържавен конфликт
Geo-economic confrontation	Геоикономическа конфронтация
Natural disasters and extreme weather	Природни бедствия и екстремни климатични условия
Environmental damage incidents	Инциденти с щети на околната среда
Failure to mitigate climate change	Неспособност за смекчаване на изменението на климата
Failure of climate change adaptation	Неуспешна адаптация към изменението на климата
Biodiversity loss and ecosystem collapse	Загуба на биоразнообразие и колапс на екосистемите
Natural resource crises	Кризи на природните ресурси
Proliferation of illicit economic activity	Разпространение на незаконна икономическа дейност
Severe mental health deterioration	Силно влошаване на психичното здраве
Collapse of a systematically important supply chain	Колапс на систематично важна верига за доставки
Infectious diseases	Инфекциозни заболявания
Chronic health conditions	Хронични здравословни състояния
Collapse or lack of public infrastructure and services	Колапс или недостиг на обществена инфраструктура и услуги
Employment crises	Кризи на заетостта
Failure to stabilize price trajectories	Неуспешно стабилизиране на ценовите траектории
Debt crises	Дългови кризи
Prolonged economic downturn	Продължителен икономически спад
Cost of living crises	Кризи на разходите за живот
Asset bubble burst	Спукване на балона на недвижими имоти
Nodes, risk influence: high, medium, low	Възли, влияние на риска: високо, средно, ниско
Edges, relative influence: high, medium, low	Ръбове, относително влияние: високо, средно, ниско
Risk categories: economic, societal, environmental, technological, geopolitical	Категории на риска: икономически, обществени, екологични, технологични, геополитически

**Фиг. 6:**

Development of S&T policy	Развитие на политиката за научно-технологични изследвания
---------------------------	---



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Catch-up process	Процес на догонване
Bottom-up decision making	Вземане на решения отдолу нагоре
Consensus among sectors	Консенсус между секторите
Transition phase	Преходна фаза
Moderate link between S&T policy and foresight	Умерена връзка между политиката в областта на науката и технологиите и стратегическото прогнозиране
S&T basic law	Основен закон за наука и технологии
S&T basic plan	Основен план за наука и технологии
Strong prioritization	Силно приоритизиране
Top down decision making	Вземане на решения отгоре надолу
Link between S&T policy and foresight	Връзка между политиката и стратегическото прогнозиране
Innovation 25	Иновация 25
Integration with innovation policy	Интеграция с политиката за иновации
Foresight	Стратегическо предвиждане
Technology foresight	Проучване за стратегическо прогнозиране на технологии
Delphi	Делфи метод
Multi-method	Множество методи
Mission-oriented and interdisciplinary	Ориентиран към мисия и интердисциплинарен

**Фиг. 7:**

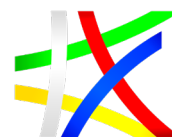
Part 1, Horizon scanning	Част 1, Сканиране на хоризонта
Part 2, Visioning	Част 2, Визия
Part 3, S&T trends	Част 3, Тенденции в науката и технологиите
Part 4, Scenario planning, implementations	Част 4, Сценарийно планиране, реализации
Suggestions	Предложения
KIDSASHI (Knowledge integration through detecting signals by assessing/scanning horizon for innovations)	KIDSASHI (Интегриране на знания чрез откриване на сигнали чрез оценка/сканиране на хоризонта за иновации)
Investigation and analyze new scientific technology and social movements that may affect the future	Проучване и анализиране на нови научни технологии и социални движения, които могат да повлияят на бъдещето
Future society	Общество на бъдещето
Social image (goal of S&T innovation policy)	Социален Обществен образ (цел на политиката за иновации в областта на науката и технологиите)
S&T topics	Теми за научно-технологични изследвания
Evaluation of S&T	Оценка на темите за наука и технологии
Scenarios	Сценарии
A vision is realized S&T and social system	Реализирана визия за научно-техническата и социална система



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Contributions by each stakeholders	Принос на всяка заинтересована страна
Measures for progress in science technology (systems), and implementation of social systems	Мерки за напредък в научната и технологична (системи) и внедряване на социални системи
Comprehensive knowledge	Цялостни познания

**Фиг. 8:**

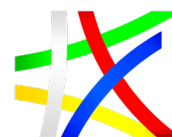
Finnish parliament	Финландски парламент
Finnish government	Финландско правителство
Government programme	Правителствена програма
Committee for the future	Комисия за изследвания на бъдещето
Prime Minister's office	Кабинет на министър-председателя
Other 15 committees. Legislation issues.	Други 15 комисии. Законодателни въпроси.
Aggregates parliamentary report on the government foresight report	Обобщава парламентарния доклад относно правителствения прогнозен доклад
Makes technological assessment reports for the government	Прави доклади за оценка на технологии за правителството
Conducts research associated with future studies	Провежда изследвания, свързани с проучвания за стратегическо прогнозиране
Makes submissions to other committees on future-related matters	Прави становища до други комисии по въпроси, свързани с политиките в бъдеще
Finnish society for futures studies	Финландско общество за изследвания на бъдещето
SITRA's foresight network	Мрежа за стратегическо прогнозиране на SITRA
Finland futures research centre together with FFA	Финландски център за стратегическо прогнозиране с подкрепа от международни финансови институции
International actors such as EU, OECD, IPCC and futurists communities	Международни участници като ЕС, ОИСР, международния панел за климатични промени, и общности на футуристите
Finnish futurists community	Общност на финландските футуристи
Funding agencies such as TEKES	Финансиращи агенции като TEKES (държавна финансова агенция за иновации)
Futures units in companies	Звена за стратегическо прогнозиране в компании
Think Tanks	Мозъчни гръстове
The government foresight report writing is supervised by a group of ministers. Mostly written by state's sector research institutes.	Разработването на правителствения прогнозен доклад се контролира от група от министри. Основно се пише от изследователски институти в държавния сектор.
PM's office's policy analysis unit	Отделът за анализ на политиката на кабинета на министър-председателя
Long-term Finnish policy-making environment reports	Дългосрочни доклади за околната среда за провеждане на политиката на Финландия
Economic council (chaired by PM). Highest level discussion and sense-making forum between government's key ministers, the head of central bank, and several representatives of Finnish industries.	Икономически съвет (председателстван от министър-председателя). Форум с дискусия на най-високо ниво и осмисляне между ключови министри в правителството, ръководителя на централната банка и няколко представители на финландската



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

	индустрия.
Government foresight network	Правителствена мрежа за стратегическо прогнозиране
State's sector research institutes	Изследователски институти в държавния сектор
Economic council's secretariat is the body, which constantly selects new themes to be studied, and ends running studies according the changing needs of the decision-makers	Секретариатът на Икономическия съвет е органът, който постоянно избира нови теми за изучаване и завършва текущи проучвания според променящите се нужди на вземащите решения
Ministry of finance. Predictions for the economy. Makes budget	Министерство на финансите. Прогнози за икономиката. Прави бюджет
Other 10 national ministries.	Други 10 национални министерства.
Ministries' futures reviews	Прегледи на прогнози към министерствата
Foresight consortium for labour force, competence, and educational needs	Консорциум за стратегическо предвиждане за работна сила, компетентност и образователни нужди

**Фиг. 9:**

Singapore's prime minister office	Кабинет на министър-председателя на Сингапур
Permanent secretary for national security and intelligence coordination	Постоянен секретар по национална сигурност и координация на разузнаването
Public service division	Отдел за обществени услуги
Joint counter terrorism centre	Съвместен център за борба с тероризма
National security coordination centre	Координационен център за национална сигурност
Other futures or environmental scanning units in GOS' ministries	Други звена за сканиране на хоризонта или стратегическо прогнозиране в правителствените министерства
The horizon scanning centre, est. 2008. Staff for all RAHS programme analysis work. Establishing, educating and building futures capacities to GOS	Центърът за сканиране на хоризонта, създаден през 2008 г. Персонал за цялата работа по анализ на програмата за оценка на риска и сканиране на хоризонта. Създаване, обучение и изграждане на бъдещи капацитети за правителството на Сингапур.
RAHS experimentation centre, est. 2004 in partnership with HSC and Defence science & technology agency. Engineering work for risk assessment and horizons scanning. Software and tools development.	Експериментален център на програмата за оценка на риска и сканиране на хоризонта, създаден през 2004 г. в партньорство с центъра за сканиране на хоризонта и с Агенцията за наука и технологии на отбраната. Инженерингова работа за оценка на риска и сканиране на хоризонта. Разработка на софтуер и инструменти.
Centre of excellence for national security, est. 2006. RSIS-NTU. University research related to international politics and security related issues.	Център за върхови постижения за национална сигурност, създаден през 2006 г. към школата за международни изследвания „Раджаратнам“ на технологичния университет в Наниянг. Университетски изследвания, свързани с международна политика и въпроси, свързани със сигурността.
National security engineering centre, est. 2005 by DSTA. Task to advice NSCC to better coordinate and focus technology and engineering efforts in national security.	Инженерингов център за национална сигурност, основан през 2005 от националната агенция за отбранителни наука и технологии, със задача да съветва националния съвет за координация по сигурността за подобряване на координацията и

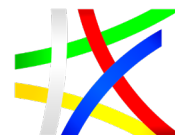




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

	фокусиране на усилията за технологии и инженерство в националната сигурност.
Head of civil service	Ръководител на държавната служба
Public service commission secretariat etc units in PSD.	Секретариат на комисията за обществени услуги и др. звена в отдела за обществени услуги.
Strategic policy office. Org. Scenario planning office est. 1991 to MINDEF. Moved to PMO in 1995. New name and objective in 2003	Служба за стратегическа политика. орг. Служба за планиране на сценарии, създадена през 1991 г. към министерството на отбраната. Преместена в кабинета на министър-председателя през 1995 г. Ново име и цел през 2003 г
Centre for strategic futures, est. 2010. Coordinating staff for all futures work in GOS, incl. SFN. Aiming for increasing GOS' situational awareness, overcoming scale limitations, and coordinating knowledge to practical coordination projects.	Център за стратегически прогнози, създаден през 2010 г. Координиращ персонал за цялата работа за стратегическо прогнозиране в правителството на Сингапур, вкл. Мрежата за стратегическо прогнозиране. Стреми се към повишаване на ситуационната осведоменост на правителството на Сингапур, преодоляване на ограниченията на мащаба и координиране на знания към проекти за практическа координация.
Strategic futures network, est. 2010. All ministries' deputy secretaries are members. Aims to A. Better diversity of opinions B. Better quality anticipatory intelligence C. Avoiding the phenomena of group thinking in GOS	Мрежа за стратегическо прогнозиране, създадена през 2010 г. Всички заместник-секретари (заместник-министри?) на министерствата са членове. Цели А. По-добро разнообразие от мнения В. По-доброкачествена предварителна интелигентност С. Избягване на феномена на груповото мислене в правителството на Сингапур
Singapore futures community (outside the government, companies, business schools, university units).	Сингапурска общност за стратегическо прогнозиране (неправителствена, компании, бизнес училища, университетски звена).
International futures community. Global futires forum, IRAHS simphosium etc.	Международна общност за стратегическо прогнозиране. Глобален форум за прогнозиране, симпозиуми на международни програми за оценка на риска и сканиране на хоризонта и др.
Ministry of finance	Министерство на финансите
Permanent secretary for finance. National budget, financing all ministries, whole of government view in fiscal issues.	Постоянен секретар по финансите. Национален бюджет, финансиращ всички министерства, цялостно правителствено виждане по фискални въпроси.
Strategic foresight unit, est. 2010. Aims to ensure that the benefits of the whole of government futures work are utilized in budget making	Звено за стратегическо прогнозиране, създадено през 2010 г. Има за цел да гарантира, че ползите от цялата правителствена фючърсна работа се използват при изготвянето на бюджета

**Фиг. 10:**

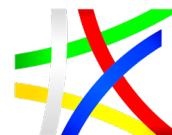
Singapore's prime minister office	Кабинет на министър-председателя на Сингапур
Permanent secretary for national security and intelligence coordination	Постоянен секретар по национална сигурност и координация на разузнаването
Public service division	Отдел за обществени услуги
Joint counter terrorism centre	Съвместен център за борба с тероризма
National security coordination centre	Координационен център за национална сигурност



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

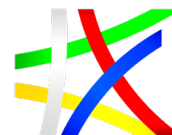
Other futures or environmental scanning units in GOS' ministries	Други звена за сканиране на хоризонта или стратегическо прогнозиране в правителствените министерства
The horizon scanning centre, est. 2008. Staff for all RAHS programme analysis work. Establishing, educating and building futures capacities to GOS	Центърът за сканиране на хоризонта, създаден през 2008 г. Персонал за цялата работа по анализ на програмата за оценка на риска и сканиране на хоризонта. Създаване, обучение и изграждане на бъдещи капацитети за правителството на Сингапур.
RAHS experimentation centre, est. 2004 in partnership with HSC and Defence science & technology agency. Engineering work for risk assessment and horizons scanning. Software and tools development.	Експериментален център на програмата за оценка на риска и сканиране на хоризонта, създаден през 2004 г. в партньорство с центъра за сканиране на хоризонта и с Агенцията за наука и технологии на отбраната. Инженерингова работа за оценка на риска и сканиране на хоризонта. Разработка на софтуер и инструменти.
Centre of excellence for national security, est. 2006. RSIS-NTU. University research related to international politics and security related issues.	Център за върхови постижения за национална сигурност, създаден през 2006 г. към школата за международни изследвания „Раджаратнам“ на технологичния университет в Наниянг. Университетски изследвания, свързани с международна политика и въпроси, свързани със сигурността.
National security engineering centre, est. 2005 by DSTA. Task to advise NSCC to better coordinate and focus technology and engineering efforts in national security.	Инженерингов център за национална сигурност, основан през 2005 от националната агенция за отбранителни наука и технологии, със задача да съветва националния съвет за координация по сигурността за подобряване на координацията и фокусиране на усилията за технологии и инженерство в националната сигурност.
Head of civil service	Ръководител на държавната служба
Public service commission secretariat etc units in PSD.	Секретариат на комисията за обществени услуги и др. звена в отдела за обществени услуги.
Strategic policy office. Org. Scenario planning office est. 1991 to MINDEF. Moved to PMO in 1995. New name and objective in 2003	Служба за стратегическа политика. орг. Служба за планиране на сценарии, създадена през 1991 г. към министерството на отбраната. Преместена в кабинета на министър-председателя през 1995 г. Ново име и цел през 2003 г
Centre for strategic futures, est. 2010. Coordinating staff for all futures work in GOS, incl. SFN. Aiming for increasing GOS' situational awareness, overcoming scale limitations, and coordinating knowledge to practical coordination projects.	Център за стратегически прогнози, създаден през 2010 г. Координиращ персонал за цялата работа за стратегическо прогнозиране в правителството на Сингапур, вкл. Мрежата за стратегическо прогнозиране. Стреми се към повишаване на ситуационната осведоменост на правителството на Сингапур, преодоляване на ограниченията на мащаба и координиране на знания към проекти за практическа координация.
Strategic futures network, est. 2010. All ministries' deputy secretaries are members. Aims to A. Better diversity of opinions B. Better quality anticipatory intelligence C. Avoiding the phenomena of group thinking in GOS	Мрежа за стратегическо прогнозиране, създадена през 2010 г. Всички заместник-секретари (заместник-министри?) на министерствата са членове. Цели А. По-добро разнообразие от мнения В. По-доброкачествена предварителна интелигентност С. Избягване на феномена на груповото мислене в правителството на Сингапур



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Singapore futures community (outside the government, companies, business schools, university units).	Сингапурска общност за стратегическо прогнозиране (неправителствена, компании, бизнес училища, университетски звена).
International futures community. Global futires forum, IRAHS simposium etc.	Международна общност за стратегическо прогнозиране. Глобален форум за прогнозиране, симпозиуми на международни програми за оценка на риска и сканиране на хоризонта и др.
Ministry of finance	Министерство на финансите
Permanent secretary for finance. National budget, financing all ministries, whole of government view in fiscal issues.	Постоянен секретар по финансите. Национален бюджет, финансиращ всички министерства, цялостно правителствено виждане по фискални въпроси.
Strategic foresight unit, est. 2010. Aims to ensure that the benefits of the whole of government futures work are utilized in budget making	Звено за стратегическо прогнозиране, създадено през 2010 г. Има за цел да гарантира, че ползите от цялата правителствена фючърсна работа се използват при изготвянето на бюджета

**Фиг. 11:**

TF	Проучване за стратегическо прогнозиране на технологии
Brainstorming	Мозъчна атака
Delphi survey	Делфи проучване
Horizon scanning	Сканиране на хоризонта
Scenario planning	Планиране на сценарии
Tipping point analysis	Анализ на повратната точка
Master plan for science and technology	Генерален план за наука и технологии

**Фиг. 12:**

National science and technology council	Национален съвет за наука и технологии.
Ministry of science, ICT and future planning	Министерство на науката, ИКТ и бъдещото планиране.
The foresight executive committee	Изпълнителна комисия за стратегическо прогнозиране.
Review and adjustment on forecast in general	Преглед и дооправяне на прогнозата като цяло.
The future technology committee	Комисия за бъдещи технологии:
Identification of future technology	Идентифициране на бъдещи технологии.
The future prediction committee	Комисия за предсказване на бъдещето
Prediction and analysis on future society	Предсказване и анализ на бъдещото общество.
KISTEP (Korea institute on science and technology evaluation and planning)	КИСТЕП (Корейски институт за научна и технологична оценка и планиране)
General management, execution and support	Цялостно ръководство, изпълнение и подкрепа.

**Фиг. 13:**

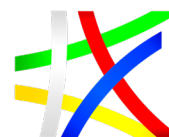
Trend deduction	извеждане на тенденции
Deriving issues for each trend	извличане на елементи за всяка тенденция
Analysis and review of the trend	анализ и преглед на тенденцията



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Deriving major issue	извличане на основното обстоятелство
Deriving social needs for each issue	извличане на социални потребности за всяко обстоятелство

**Фиг. 14:**

City centralization expansion issue	Проблем с разширяването на градската централизация
Faster spreading of the infectious diseases and appearance of new infectious diseases	По-бързо разпространение на инфекциозните заболявания и поява на нови инфекциозни заболявания
Reform in utilization of neuro information educational system	Реформа в използването на невроинформационна образователна система
Increasing demand for high-quality medical services	Нарастване на търсенето на висококачествени медицински услуги
Improvement in logistics and transportation system due to introduction of unmanned vehicles	Подобряване на логистичната и транспортната система чрез въвеждане на безпилотни превозни средства
Expanded range of cutting edge biotechnology application	Разширена гама от авангардни биотехнологични приложения
Change in military field such as introduction of unmanned vehicle troops	Промяна във военната област, като въвеждане на безпилотни превозни средства
Popularization of home service robots	Популяризиране на роботи за домашно обслужване
Expansion of elderly targeted business	Разширяване на бизнеса, насочен към възрастни хора
Intellectual communication between devices	Интелектуална комуникация между устройства
Safety issue on nano materials and new materials	Проблем с безопасността на наноматериали и нови материали
Diffusion of automated systems and side effects	Разпространение на автоматизирани системи и странични ефекти
Realization of gender equality	Реализация на равенството между половете
Infertility and subfertility issue	Проблем при безплодие и субфертилитет
Reform of transportation system for hyper-speed transportation	Реформа на транспортната система за свръхскоростен транспорт
Transition of housing and living unit from family to a person	Преход на жилище от семейство към човек
Growth in aerospace industry	Растеж на космическата индустрия
Influence	Влияние
Likelihood to occur	Вероятност да се случи

**Фиг. 15:**

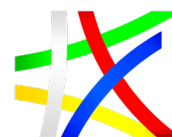
01 infrastructure deterioration	01 влошаване на инфраструктурата
02 safety infrastructure	02 инфраструктура за безопасност
03 nuclear safety	03 ядрена безопасност
04 food safety	04 безопасност на храните
05 change in ecosystem	05 промяна в екосистемата
06 biotechnology ethics issue	06 етичен проблем с биотехнологиите



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

07 utilization of neuro-information	07 използване на невроинформация
08 water resource management	08 управление на водните ресурси
09 Eco-friendly industry	09 Екологична индустрия
10 IoT (Internet of things)	10 Интернет на нещата
11 military robot	11 военен робот
12 home service robot	12 робот за домашно обслужване
13 automation side effects	13 странични ефекти на автоматизацията
14 unmanned vehicle	14 безпилотни превозни средства
15 vaccine weaponization	15 ваксини като оръжие
16 hyper-speed transportation	16 свръхскоростен транспорт
17 resource weaponization	17 ресурси като оръжие
18 weaponization of food	18 храна като оръжие
19 renewable energy	19 възобновяема енергия
20 non-traditional resources	20 нетрадиционни ресурси
21 virtual space connectivity	21 свързаност във виртуалното пространство
22 information spreading	22 разпространение на информация
23 network control	23 контрол на мрежата
24 IT crime	24 ИТ престъпления
25 education reform	25 реформа в образованието
26 urbanization issue	26 процес на урбанизация
27 digitalization of manufacturing	27 дигитализация на производството
28 precise manufacturing technology	28 прецизна технология на производство
29 aerospace industry	29 космическа индустрия
30 disaster correspondence	30 кореспонденция при бедствия
31 growth of China	31 растеж на Китай
32 acceleration of convergence	32 ускорение на конвергенцията
33 new material safety issue	33 нов проблем с безопасността на материалите
34 elderly targeted business	34 бизнес, насочен към възрастни хора
35 high quality services	35 висококачествени услуги
36 infertility-subfertility	36 безплодие-субфертилитет
37 infections disease	37 инфекциозни заболявания
38 gap between North-South Korea	38 разлика между Северна и Южна Корея
39 gender equality	39 равенство между половете
40 change in concept of howsehold	40 промяна в концепцията за домакинство

**Фиг. 16:**

Tools – ITONICS insights – ITONICS radar	Инструменти – прозрения на ITONICS – радар на ITONICS
Trusted sources	Доверени източници
News, patents, RSS (really simple syndication), publications	Новини, патенти, автоматичен информационен обмен, публикации

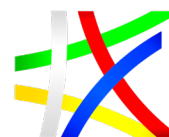




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Signals scanning	Сканиране на сигнали
Monitor and collects information across sources in insights	Наблюдение и събиране на информация от различни източници в прозрения
Automated insights	Автоматизирани прозрения
Tag and organize meaningful signals using NLP (natural language processing)	Маркиране и организация на съдържателни сигнали с помощта на обработка на естествен език
Critical analysis	Критичен анализ
Identify patterns pointing to drives of change, enrich and contextualize	Идентифициране на модели, сочещи към стимули за промяна, обогатяване и контекстуализация
Analyst ratings	Оценки на анализатори
Rate drivers to enable easy evaluation and sensemaking	Оценка на драйверите, за улеснена оценка и осмисляне
Continuous monitoring	Продължаващо наблюдение
Enrich and contextualize identified drivers of change	Обогатете и контекстуализирайте идентифицираните двигатели на промяната
Output-signals-trends and technologies-opportunities	Продукти-сигнали-тенденции и технологии-възможности

**Фиг. 17:**

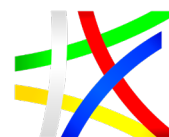
Stream of events: “stuff happens”	Поток от събития: „нещата се случват“
Trends: “this way and that”	Тенденции: „така или иначе“
Systemic structure: “that’s why”	Системна структура: „ето защо“
Scanning modes	Режими на сканиране
Undirected viewing	Ненасочен оглед
Conditioned viewing	Оглед за определени условия
Informal search	Неформално търсене
Formal search	Формално търсене
Information need	Нужда от информация
General areas of interest; specific need to be revealed	Общи области на интерес; конкретна потребност
Able to recognize topics of interest	Способност за разпознаване на теми, които представляват интерес
Able to specify targets	Възможност за определяне на цели
Information use	Използване на информация
“Sensing”: serendipitous discovery	„Усещане“: случайно откритие
“Sensemaking”: increasing understanding	„Създаване на смисъл“: повишаване на разбирането
“Learning”: increasing knowledge within narrow limits	„Учене“: увеличаване на знанията в тесни граници
“Deciding”: formal use of information for planning, acting	„Вземане на решения“: формално използване на информацията за планиране, действие
Amount of targeted effort	Сума на вложеното усилие
Minimal, medium	Минимално, средно
Low	Ниско
Medium	Средно



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

High	Високо
Number of sources	Брой източници
Many	Много
Few	Малко
Tactics	Тактики
“Touring”: scanning broadly a diversity of sources, taking advantage of what’s easy accesible	„Обикаляне“: широко сканиране на разнообразие от източници, възползвайки се от това, което е лесно достъпно
“Tracking”: browse in pre-selected sources on pre-specified topics	„Проследяване“: преглед на предварително избрани източници по предварително зададени теми
“Satisficing”: search is focus on an issue or event, but a good-enough search is satisfactory	„Удовлетворение“: търсенето е фокусирано върху проблем или събитие, но достатъчно добро търсене е задоволително
“Retrieving”: systematic gathering of information on a target, following some method or procedure	„Извличане“: систематично събиране на информация за определена цел, следвайки конкретен метод или процедура

**Фиг. 18:**

Basic futures wheel	Базово колело на формите на бъдещето.
Trend or event	Тенденция или събитие.

**Фиг. 19:**

Increasingly small and less expensive computer communications devices	Все по-малки и по-евтини компютърни комуникационни устройства
Stores selling such items	Магазини, които продават такива артикули
Increased speed and complexity of daily living	Повишена скорост и сложност на ежедневието
Increasing awareness of other new technologies	Повишаване на протесненията за други нови технологии
More business transactions in less time	Повече бизнес транзакции за по-малко време
Increasing awareness of other cultures and ideas	Повишаване на притесненията за други култури и идеи
More people in communication	Повече хора в общуване помежду си

**Фиг. 20:**

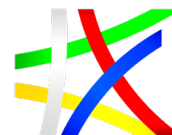
Increasingly small and less expensive computer communications devices	Все по-малки и по-евтини компютърни комуникационни устройства
Stores selling such items	Магазини, които продават такива артикули
Increased speed and complexity of daily living	Повишена скорост и сложност на ежедневието
Increasing awareness of other new technologies	Повишаване на протесненията за други нови технологии
More business transactions in less time	Повече бизнес транзакции за по-малко време
Increasing awareness of other cultures and ideas	Повишаване на притесненията за други култури и идеи
More people in communication	Повече хора в общуване помежду си
Futures oriented customers	Модерно ориентирани клиенти



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

More technologically literate societies	По-технологично грамотни общества
Life more complex	По-сложен живот
More international trade	Повече международна търговия
Increasing economic growth	Увеличаване на икономическия растеж
Exciting about changes	Вълнения за настъпващи промени
Information overload	Претоварване с информация
High-tech sales force training	Обучение за високо технологичен търговски персонал

**Фиг. 21:**

Competence	Компетентност
Competency	Компетенции
Task	Задача
Task completion	Изпълнение на задачата
Skills	Умения
Knowledge	Познания
Attributes	Атрибути
Superior performance	Превъзходно представяне
Defined performance	Определено представяне

**Фиг. 22:**

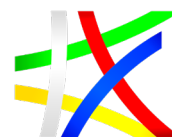
Humanity: ever-shifting way of life	Хуманност: постоянно променящ се начин на живот
Ever-shifting life of individual	Постоянно променящ се живот на индивида
“Everyone is a creator” society	Общество „Всеки е творец“.
“Healthy until death” society	Общество „Здрави до смъртта“.
Human-raising society	Общество, отглеждащо хора
Multiple personality society	Общество на множествена личност
Post-fate society	Общество отвъд съдбата
“Super” matured society	„Супер“ зряло общество
Human-machine-fusion society	Общество на синтеза човек-машина
Worry-free, satisfying, healthy society	Безгрижно, удовлетворяващо, здраво общество
Analog health longevity society	Аналогово здраве дълголетие общество
Diverse lifestyle society	Общество с разнообразен начин на живот
How to raise humans	Как да възпитаваме хора
Society of extended humanity	Общество на разширена хуманност
Superhuman society: society controlling and enhancing the human body	Свърхчовешко общество: общество, което контролира и подобрява човешкото тяло
Life-length choosing society	Общество, избиращо дълголетие
Ever-shifting living/community	Живот/общност на постоянна промяна
Return to the organic	Върнете се към органичното
Post-organic society	Посторганично общество



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

“Ease” society	„Улеснено“ общество
Society connected accross space and time	Общество, свързано в пространството и времето
Society with diversified labor	Общество с диверсифициран труд
Edo public bath society	Обществена баня Едо
Super robot society	Супер-роботизирано общество
Society that fits together with things, that do not fit together	Общество, което си пасва с неща, които не си пасват
Nature-oriented society	Общество, ориентирано към природата
Society building new relationships between new technology and society/humans	Общество, изграждащо нови взаимоотношения между новите технологии и обществото/хората
Society seeking new world with undying curiosity	Общество, търсещо нов свят с неумиращо любопитство
Inclusion: no one is left behind	Включване: никой не е изоставен
Borderless society	Общество без граници
Society that generates and supports the elderly’s motivations	Общество, което генерира и подкрепя мотивацията на възрастните хора
Super-aged society that triggers innovation	Застаряващо общество, което предизвиква иновации
All-active society	Общество на всеобща активност
Inclusive society	Приобщаващо общество
Japan as a platform	Япония като платформа
Society connected accross space and time	Общество, свързано в пространството и времето
Multiple-personality society	Общество на множествени личности
Spaceless society	Безпространствено общество
Multidimensional society	Многоизмерно общество
Society that uses science and technology to the fullest while ensuring diversity	Общество, което използва науката и технологиите в най-голяма степен, докато гарантира разнообразие
Society tolerant towards personal values and diversity	Общество толерантно към личните ценности и разнообразието
Ubiquitous life society	Общество на повсеместния живот
Society with sophisticated transportation and distribution	Общество със сложен транспорт и дистрибуция
Curiosity: undying curiosity	Любопитство: неумиращо любопитство
Sustainability: a sustainable Japan	Устойчивост: устойчива Япония
Conversion society	Общество на преобразуване
“Super” matured society	„Супер“ зряло общество
Society sufficiently prepared against disasters with IoT (Internet of things)	Обществото е достатъчно подготвено срещу бедствия с Интернет на нещата
Super data economy society	Общество на свръхразвита икономика на данните
Sustainable energy and environment amid uncertainty	Устойчива енергия и околна среда в условия на несигурност
Society in which citizens themselves solve social issues	Общество, в което гражданите сами решават социални въпроси



Society ready to absorb the unexpected	Обществото, готово да поеме неочакваното
Sustainability (use of the ocean)	Устойчивост (използване на океана)
Society with perpetual circulation of resources	Общество с непрекъсната циркулация на ресурсите
Society with no worry of resource shortage	Общество без притеснение от недостиг на ресурси
Society realizing neosustainability	Общество, осъзнаващо неустойчивостта
Post-GDP society	Общество отвъд БВП
Ultra low-carbon society with next generation IoT (internet of things)	Изключително нисковъглеродно общество със следващо поколение интернет на нещата
Society with optimized, decentralized power generation	Общество с оптимизирано, децентрализирано производство на енергия

**Фиг. 23:**

Immaterial individual	Нематериално индивидуално
Immaterial society	Нематериално социално
Material individual	Материално индивидуално
Material society	Материално социално
I reconsider a quality of human being, the society that lives together in acknowledgment of variety	Преразглеждам качеството на човешкото същество, общество, което живее заедно в признаване на разнообразието
The society which a variety of people gather in Japan, and lives together. The bases disperse, but are connected by common sense of values. The technology of feelings supports mental health. In addition, I utilize AI (artificial intelligence), and cultural activity and entertainment become active.	Обществото, в което различни хора се събират в Япония и живеят заедно. Базите се разпръскват, но са свързани от здрав разум за ценности. Технологията на чувствата поддържа психичното здраве. Освен това използвам AI (изкуствен интелект) и културната дейност и развлеченията стават активни.
Is the thought of the person...?	Дали мисълта на човека е...?
Flexible society by revival, the reconsideration of the human nature.	Гъвкаво общество чрез възраждане, преосмисляне на човешката природа.
With the maintenance recovery of the human being function it depends on the fusion of the digital assistant. The society which individuality expanded.	С поддържащото възстановяване на функционирането на човешкото същество, то зависи от сливането на цифровия асистент. Обществото, чиято индивидуалност се разширява.
The society which human physical ability improved drastically. The difficulty of the mind and body side is dissolved by regenerative medicine or individual health care. In addition, by complete digitalization, the range of experience and the action spreads out, and anyone can become a master.	Обществото, чиито човешки физически способности са се подобрили драстично. Трудностите на ума и тялото се разрешават чрез регенеративна медицина или индивидуална здравна грижа. Освен това, чрез пълна дигитализация, обхватът на опита и действието се разширява и всеки може да стане майстор.
Is the function of the person...?	Дали функционирането на човека е...?
Real and virtual harmony. The flexible society which advanced	Реална и виртуална хармония. Гъвкавото общество, което напредна
The society which joint ownership and cooperation went ahead through the networking of a person and the robot. Data thing skills are shared, and the substitute of the family function, the labor substitute of the robot,	Обществото, чиято съвместна собственост и сътрудничество вървят напред чрез свързването на човек и робота в мрежа. Споделят се умения за работа с данни и се извършва заместване на

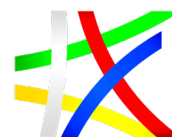




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

the service creation in the global network are carried out.	семејната функција, заместване с труда на работа, создавање на услуги в глобалната мрежа.
Is the virtual world...?	Дали виртуалниот свят е...?
The whole optimization coexists with customization. The society which is continued living in like oneself.	Цјалата оптимизација съществува съвместно с персонализирането. Обществото, което продължава да живее в себе си.
Customization and the whole most suitable balanced sustainable society. The individual makes a favorite choice and by sensing monitoring without being conscious, and the society copes with the resources limitation or a disaster.	Персонализиране и цялостно най-подходящо балансирано устойчиво общество. Индивидът прави любим избор чрез неосъзнато наблюдение на емоциите, а обществото се справя с ограничението на ресурсите или бедствието.
Is the environment, the society...?	Дали околната среда, обществото...?

**Фиг. 24:**

1. Start with "the end" in mind	1. Започнете с „края“ на ум
2. Go backwards, from preferred future to the present	2. Върнете се назад, от предпочитаното бъдеще към настоящето
3. Move step by step to the preferred future	3. Придвижвайте се стъпка по стъпка към предпочитаното бъдеще
Future	Бъдеще
Present	Настояще
Vision of what I want	Визия за това, което искам
What do I do to achieve this vision?	Какво да направя, за да постигна тази визия?

**Фиг. 25:**

Prevalence	Преобладаване
Strategic fit	Стратегическо съответствие
Time	Време
1 <sup>st</sup> horizon	1-ви хоризонт
2 <sup>nd</sup> horizon	2-ри хоризонт
3 <sup>rd</sup> horizon	3-ти хоризонт
Pockets of future in the present	Джобове на бъдещето в настоящето

**Фиг. 26:**

Influence	Въздействие
Votes	Гласове
Challenge	Предизвикателство

**Фиг. 27:**

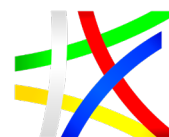
Long list of sectors	Дълъг списък от сектори
Sector selection	Подбор на сектори
Priority sectors and long list of technology domains	Приоритетни сектори и дълъг списък от технологични области
Technology scouting and shortlisting	Технологично разузнаване („проследяване“) и съкращаване на списъка



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Shortlisted technology domains	Кратък списък с технологични домейни
Attractive technology identification	Идентификация на привлекателни технологии
Most attractive technology domains for a country	Най-привлекателни технологични области за една държава

**Фиг. 28:**

PUSH analysis	Анализ на подтиците
Dimensions – R&D - Business	Показатели – Научни изследвания - Бизнес
Research and development interest	Интерес към научноизследователска и развойна дейност
Does the technology domain attract global R&D interest and is an active field of publications?	Технологичната област привлича ли глобален научно-изследователски интерес и дали е активно поле за публикации?
Innovative business interest	Интерес на иновативни бизнеси
Have businesses identified early opportunities in exploring the technology domain, leading to the establishment of startups?	Дали някои предприятия са идентифицирали ранни възможности в проучването на технологичната област, довели до създаването на стартиращи фирми?
PULL analysis	Анализ на изтеглянето
Dimensions – Public policy – Sector - Consumer	Показатели – Публична политика – Сектор – Потребител
Global challenges	Глобални предизвикателства
Does the technology domain solve a global pressing challenge, whether social, economic, environmental, or behavioral?	Технологичната област решава ли глобално належащо предизвикателство, независимо дали е социално, икономическо, екологично или поведенческо?
Sectoral needs	Секторни потребности
Does the technology domain address specific sectoral needs?	Технологичната област отговаря ли на специфични секторни потребности?
Consumer appetite	Потребителски интерес
Is there a consumer trend that will drive the adoption of the technology domain in mass markets?	Има ли потребителска тенденция, която ще стимулира приемането на технологичната област на масовите пазари?

**Фиг. 29:**

Steps of the horizon scanning process	Стъпки в процеса на сканиране на хоризонта
Topic identification	Идентифициране на теми/въпроси
Scoring	Точкуване/оценяване
Expert discussion & refinement	Експертна дискусия и прецизиране
Re-scoring of refined list	Повторно точкуване/оценяване
List of identified topics	Списък с идентифицирани теми/въпроси
Further in-depth consideration	Допълнително задълбочено разглеждане

**Фиг. 30:**

Timeframe: Issue	Времева рамка: Въпрос
------------------	-----------------------



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

<p>&lt;5 years: Pandemic preparedness and prevention. Vaccine distribution. Machine learning for antibiotic discovery. Apps for disease screening. Coordinated biobanking. Addressing misinformation and disinformation. Using real-world evidence.</p>	<p>&lt;5 години: Готовност и превенция на пандемия. Разпространение на ваксини. Машинно обучение за откриване на антибиотици. Приложения за скрининг на заболявания. Координирано биобанкиране. Справяне с неинформираността и дезинформацията. Използване на доказателства от реалния свят.</p>
<p>5-10 years: Biosensor-based point-of-care diagnostic methods. Artificial intelligence-assisted clinical reasoning support systems. Pull-through drug development. Genetically engineered phage therapy. Digital health and surveillance.</p>	<p>5-10 години: Методи за диагностика на място, базирани на биосензори. Подпомагани с изкуствен интелект системи за подпомагане на клиничните диагностики. Подход за преодоляване на наркотична зависимост. Генно инженерана фаготерапия. Цифрово здравеопазване и теленаблюдение.</p>
<p>&gt;10 years: Telemedicine. Microbiome-based therapies. Migrant health.</p>	<p>&gt;10 години: Телемедицина. Терапии, базирани на микробиоми. Здравеопазване за мигранти.</p>