

INŠTITUCIONALIZÁCIA STRATEGICKÉHO VÝHL'ADU

Príklady zo sveta
a z praxe



Marek Prítyi (Ministerstvo životného prostredia SR) & Dexter Docherty (OECD) & Trish Lavery (OECD)¹

¹ Autori by radi poďakovali všetkým respondentom a tým, ktorí umožnili prácu na texte a podieľali sa na jeho pripomienkovaní; z nich predovšetkým: Duncan Cass-Beggs (OECD Strategic Foresight Unit), Joshua Polchar (OECD Observatory of Public Sector Innovation), Radoslav Považan (Slovenská agentúra životného prostredia), Milan Chrenko (MŽP SR/European Environment Agency). Predmetný text v slovenskom jazyku je neoficiálnym prekladom (a čiastočným doplnením) analýzy Foresight and Anticipatory Governance: Lessons in Effective Foresight Institutionalisation, ktorá je dostupná na: <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/>.

Úvod

1. Cieľom tohto príspevku² je identifikovať kľúčové poznatky z budovania administratívnych a odborných štruktúr na podporu strategického výhľadu (*foresight*) vo verejnej správe. Text poukazuje na niektoré prierezové témy zo štátov a organizácií s rozvinutými štruktúrami na podporu strategického výhľadu, ktoré môžu slúžiť ako inšpirácia pre budovanie podobných štruktúr vo verejnej správe, o. i. aj v Slovenskej republike.

2. Príspevok je výsledkom spolupráce medzi Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky a útvarom OECD, ktorý sa venuje téme strategického výhľadu (*OECD Strategic Foresight Unit*). Cieľom textu je demonštrovať relevantné poznatky, ktoré môžu byť užitočné pri snahe o systematický rozvoj strategického výhľadu, na príklade relevantných štátov a organizácií. Tento text čerpá z expertízy viacerých odborníkov v oblasti strategického výhľadu. Respondenti nepredstavujú reprezentatívnu vzorku a ambíciou tohto textu nie je prezentácia podrobného usmernenia, akým spôsobom inštitucionalizovať strategický výhľad v podmienkach verejnej správy. Poznatky sumarizované nižšie môžu byť užitočné predovšetkým v úvodných štádiách budovania štruktúr a kapacít na podporu strategického výhľadu na vnútroštátnej úrovni.

Definície

3. OECD definuje **strategický výhľad** ako štruktúrované a cielečné skúmanie viacerých scenárov budúcnosti s cieľom poskytnúť informačnú základňu pre rozhodovanie.³ Strategický výhľad typicky zahŕňa snahu o identifikáciu trendov a signálov budúcich zmien, vytváranie a skúmanie rôznorodých scenárov budúcnosti a identifikáciu možných implikácií pre pripravované stratégie a verejné politiky. Strategický výhľad tak môže byť nápomocný pri tvorbe verejných politík zameraných na budúcnosť, a to predovšetkým v prostredí definovanom vysokým stupňom komplexnosti a neistoty.⁴

4. Tzv. **prognostický prístup k správe vecí verejných** (*anticipatory governance*) predpokladá systematické uplatňovanie strategického výhľadu naprieč celým systémom verejnej správy vrátane tvorby a analýz verejných politík až po samotné rozhodovanie.⁵

V kontexte predmetného článku sa pod **inštitucionalizáciou strategického výhľadu** rozumie jeho systematické uplatňovanie a presadzovanie v rámci štruktúr verejnej správy, tzn. vytváranie administratívnych a odborných kapacít a štruktúr na podporu strategického výhľadu. Toto zahŕňa a.) vytvorenie administratívnych a odborných štruktúr a súvisiacich rámcov zameraných na podporu

² Okrem analýzy relevantnej literatúry je príspevok založený na rozhovoroch s expertmi v oblasti strategického výhľadu, ktoré sa uskutočnili v rokoch 2020 a 2021. Konzultácie sa uskutočnili s expertmi z nasledovných organizácií: Futures Hub, National Security College (Austrália); Policy Horizons Canada (Kanada); Centrum pre strategický výhľad (Foresight Centre, Estónsko); Európska komisia (ESPAS); Európska environmentálna agentúra; Global Trends Unit a Science a Technology Assessment Unit (Európsky parlament); Sitra (Fínsko); Spolková environmentálna agentúra (Umweltbundesamt, Nemecko); Agentúra pre hodnotenie životného prostredia (PBL, Holandsko); Nature England (Veľká Británia); Centrum pre strategický výhľad (Centre for Strategic Futures, Singapur); Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (SR); bývalá riadiaca pracovníčka na útvar strategického plánovania na Ministerstve obrany a útvaru pre stratégiu a budúcnosť na úrade premiéra (Švédsko).

³ OECD (2019), *Strategic Foresight for Better Policies*, 3.

⁴ Greenblott M. et al., *Strategic Foresight in the Federal Government: A Survey of Methods, Resources, and Institutional Arrangements*, in *World Futures Review* 1, 14 (2018); pozri tiež Lehr T et al., *Scenario-Based Strategizing: Advancing the Applicability in Strategists' Teams*, in *124 Technological Forecasting & Social Change* 214, 214.

⁵ OECD (2019), *Strategic Foresight for Better Policies* 3.

strategického výhľadu (napr. organizačné útvary, siete odborníkov, legislatíva, dobrá prax) a b.) budovanie kultúry podporujúcej strategický výhľad v rámci jestvujúceho inštitucionálneho rámca.

Príklady inštitucionalizácie strategického výhľadu

5. Príklady uvádzané nižšie majú za cieľ ilustrovať rôzne znaky úspešnej inštitucionalizácie strategického výhľadu vo vybraných štátoch a organizáciách, ktoré môžu slúžiť ako príklad pre iné štáty a organizácie s ambíciou systematicky podporovať strategický výhľad.

Austrália

Odborné kapacity na podporu strategického výhľadu existujú v Austrálii na úrovni rôznych ministerstiev, vrátane Ministerstva zahraničných vecí a obchodu (*Department of Foreign Affairs and Trade*), Ministerstva školstva, zručností a práce (*Department of Education, Skills, and Employment*) a Ministerstva priemyslu, vedy, energetiky a zdrojov (*Department of Industry, Science, Energy and Resources*). Tzv. Futures Hub, financovaný v rámci spoločného podniku (*joint venture*) medzi vládou a Austrálskou národnou univerzitou, predstavuje ústredný prvok v rámci systému strategického výhľadu zameraný na podporu plánovania a práce v oblasti verejných politík založenej na štúdiu scenárov budúceho vývoja. Futures Hub je taktiež ústredným prvkom siete zameranej na strategické scenáre budúceho vývoja (*Australian Strategic Futures Network*), ktorá vytvára priestor pre spoluprácu medzi aktérmi v rámci verejnej správy na federálnej úrovni a na úrovni jednotlivých štátov.

Cieľom Organizácie pre vedecký a priemyselný výskum v rámci Commonwealth-u (*The Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation - CSIRO*) je podpora vedy na národnej úrovni. Predmetná organizácia disponuje vlastným tímom na podporu strategického výhľadu (*CSIRO Futures*) a tzv. Insight tímom, ktorý analyzuje nové trendy, hybné sily a scenáre s dôrazom na digitálne technológie a dáta. Vládne agentúry v Austrálii a na Novom Zélande spolupracujú v rámci zdieľanej služby zameranej na monitorovanie trendov a tvorbu databáz (*Australasian Joint Agencies Scanning Network - AJASN*), ktorá funguje od r. 2004.

Kanada

Kanada má v celosvetovom porovnaní jeden z najúspešnejších systémov na podporu strategického výhľadu. V jeho centre je organizácia Policy Horizons Canada (*Policy Horizons*), ktorá pôsobí na federálnej úrovni od r. 2009 poskytuje služby a výskum v oblasti strategického výhľadu a budovania kapacít v tejto oblasti.⁶ Postavenie Policy Horizons v inštitucionálnom systéme kanadskej verejnej správy zabezpečuje tejto organizácii prístup k relevantným osobám s rozhodovacou právomocou. Policy Horizons informuje o svojej činnosti riadiaci výbor zložený zo zástupcov ministrov (*Deputy Ministers*), čo je jedna z najvyšších nestraničských úrovní verejnej správy v Kanade. Riadiaci výbor poskytuje Policy Horizons o. i. usmernenia a podnety týkajúce sa jeho činnosti. Cieľom výmeny informácií na tejto úrovni je o. i. zabezpečenie organizačnej vízie naprieč volebnými cyklami. Zároveň sa tým vytvára priestor pre diskusie o strategickom výhľade medzi zástupcami Policy Horizons a zástupcami verejnej správy.

Policy Horizons má viac ako 40 zamestnancov, ktorí sa venujú práci v oblasti strategického výhľadu na plný úväzok. Tieto personálne kapacity umožňujú Policy Horizons dlhodobé budovanie expertízy v oblasti strategického výhľadu a prácu na analýzach rôznorodého tematického zamerania, ako aj rozvoj spolupráce s rôznymi útvarmi a organizáciami v rámci kanadskej verejnej správy.

⁶ [About Us – Policy Horizons Canada.](#)

Policy Horizons taktiež organizuje a spolupracuje so širokou sieťou expertov v oblasti strategického výhľadu v rámci celej kanadskej verejnej správy, ktorá má viac ako 200 členov z viac ako 50 federálnych úradov a agentúr. Táto sieť je významnou súčasťou aktivít zameraných na šírenie povedomia o strategickom výhľade a budovania kapacít v tejto oblasti v rámci kanadskej verejnej správy. Napr. v roku 2021 Policy Horizons organizovalo úvodnú konferenciu s názvom „Futures Week“.⁷

Fínsko

Fínsko má v celosvetovom meradle jeden z najrozvinutejších systémov na podporu strategického výhľadu. Potrebu strategického výhľadu zdôraznili o. i. ekonomická kríza v 90-tych rokoch a otázky súvisiace s bezpečnosťou vzhľadom na geografické a geopolitické aspekty.⁸ Fínsky ekosystém v oblasti strategického výhľadu sa vyznačuje vysokou mierou inkluzívnosti a zahŕňa širokú škálu zástupcov z radov verejnej správy na národnej a regionálnej úrovni, akademickej sféry, občianskej spoločnosti a súkromného sektora.

Fínska národná sieť pre strategický výhľad (*National Foresight Network*) je koordinovaná z úradu premiéra v spolupráci s fínskym inovačným fondom Sitra.⁹ Sitra, ktorá je po formálnej stránke pod dohľadom parlamentu, je do veľkej miery nezávislá. Oficiálny mandát Sitra je definovaný cieľom spočívajúcim v „zabezpečení budúceho blaha Fínska“ a podporou prostredníctvom stimulovania diskusie o dôležitých témach z pohľadu budúcnosti, ktoré nie sú nevyhnutne vnímané ako prioritné zo strany vlády.¹⁰

Vo Fínsku je taktiež možné pozorovať snahu o vytvorenie interných odborných kapacít na úrovni jednotlivých ministerstiev, ktoré sa venujú téme strategického výhľadu. To zahŕňa napr. vypracovanie tzv. správ o budúcnosti na úrovni jednotlivých ministerstiev, ktoré sa robia od r. 2003. Medzi jednotlivými ministerstvami môžu vznikať určité pnutia z dôvodu rôznych východiskových pozícií a rezortných priorít, ktoré formujú ich predstavu o budúcnosti. Na druhej strane, aktivity zamerané na spoločné uvažovanie o budúcnosti prepájajúce jednotlivých aktérov vytvárajú priestor pre identifikáciu potrebných prienikov.¹¹

Hlavným výstupom aktivít v rámci strategického výhľadu vo Fínsku je vládna správa o budúcnosti (*Government's Future Report*), ktorá sa pripravuje každé štyri roky na začiatku funkčného obdobia novej vlády. Táto tradícia má pôvod ešte v r. 1990, kedy bolo tematické zameranie správy stanovené na úrovni premiéra v spolupráci s medzirezortnou skupinou. Vydaní správy predchádza vysoko participatívny proces trvajúci dva roky, ktorý zahŕňa všetkých relevantných účastníkov a na organizáciu ktorého sú vyčlenené primerané personálne kapacity a rozpočet.¹² Parlament je prostredníctvom svojho Výboru pre budúcnosť (*Committee for the Future*) taktiež zapojený do prípravy správy, predovšetkým s dôrazom na dlhodobé strategické priority. Správa má ambíciu slúžiť taktiež ako zdroj inšpirácie pre politické

⁷ <https://horizons.gc.ca/en/futures-week/#register>

⁸ School of International Futures (2021), 49.

⁹ Prime Minister's Office, National Foresight Network, <https://vnk.fi/en/foresight/national-foresight-network> (naposledy navštívené dňa 15. 2. 2022).

¹⁰ Rozhovor s respondentom z Fínska dňa 11. augusta 2020; pozri aj School of International Futures (2021), 49-50.

¹¹ Rozhovor s respondentom z Fínska dňa 11. augusta 2020.

¹² Saritas, O. & Ababio Anim, D. (2017); Rosenström, U. and Balcom Raleigh, N. (2015), *Inclusive Foresight for Finland*, 2.

strany v rámci prípravy ich volebných programov a kampaní.¹³ Samotná správa a spätná väzba zo strany parlamentu slúžia ako inšpirácia pri tvorbe vládneho programu. Aj keď v minulosti bola správa založená predovšetkým na práci externých expertov, v súčasnosti sa na príprave správy podieľajú vo veľkej miere aj jednotlivé ministerstvá.¹⁴

Estónsko

Estónsko sa pri vytváraní systému na podporu strategického výhľadu inšpirovalo Fínskom. Právnym základom pre podporu strategického výhľadu je tzv. zákon o strategickom výhľade (*Foresight Act*). Týmto zákonom bola založená Rada pre strategický výhľad (*Foresight Council*), ktorá je zložená z odborníkov z oblastí výskumu, technológií a súkromného sektora, a Centrum pre strategický výhľad (*Foresight Centre*), ktoré je súčasťou parlamentu. Aktivity centra schvaľuje Rada pre strategický výhľad. Centrum pripravuje možné scenáre budúceho vývoja pre tvorcov verejných politík. Zákon o strategickom výhľade predpokladá pri oficiálnych aktivitách súvisiacich so strategickým výhľadom účasť širokej verejnosti.¹⁵

Centrum pre strategický výhľad hodnotí dodatočne svoje scenáre budúceho vývoja po uplynutí určitého časového obdobia. Na základe toho porovnáva skutočný vývoj so scenármi budúceho vývoja zachytávajúcimi dané časové obdobie.¹⁶ Aj na základe takéhoto porovnania majú experti v oblasti strategického výhľadu možnosť preukázať nositeľom rozhodnutí hodnotu svojej práce.¹⁷

Nemecko

V Nemecku nie je jediná dominantná a centralizovaná organizácia, ktorá by sa zaoberala strategickým výhľadom, ale v tejto oblasti je aktívnych viacero nezávislých inštitúcií financovaných alebo podporovaných z verejných zdrojov.¹⁸ Úlohy v oblasti strategického výhľadu plní napr. Spolkový úrad pre životné prostredie (*Umweltbundesamt*), referát pre politické plánovanie v rámci úradu spolkového kancelára (*Referat für Politische Planung/Strategische Vorausschau*)¹⁹, Ministerstvo zahraničných vecí (*Auswärtiges Amt*), Ministerstvo životného prostredia, ochrany prírody a jadrovej bezpečnosti a Ministerstvo pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj. Plánovací úrad spolkových ozbrojených síl (*Planungsamt der Bundeswehr*) – civilný segment spolkových ozbrojených síl – disponuje odbornými kapacitami pre oblasť strategického výhľadu, ktoré sa zameriavajú predovšetkým na širšie otázky súvisiace so spoločenským a technologickým vývojom.²⁰

Decentralizovaný systém zahŕňa taktiež programy pre strategický výhľad na krajinnej úrovni, napr. v spolkových krajinách Bavorsko, Bádensko-Württembersko, Porýnie-Falcko.²¹ Spolkové ministerstvo pre školstvo a výskum (*Bundesministerium für Bildung und Forschung*) organizuje taktiež aktivity

¹³ Od r. 1993 je vládna správa o budúcnosti a záležitosti týkajúce sa strategického výhľadu diskutované aj na pôde parlamentného Výboru pre budúcnosť. (School of International Futures, 2021); Shallowe, A. et al. (2020).

¹⁴ Rozhovor s respondentom z Fínska dňa 11. augusta 2020; doplnené dňa 30. novembra 2021.

¹⁵ Rozhovor s respondentkou z Estónska dňa 24. apríla 2020; § 6, ods 5. zákona o strategickom výhľade (*Foresight Act*), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509022018003/consolide> (naposledy navštívené dňa 15. 2. 2022).

¹⁶ Rozhovor s respondentkou z Estónska dňa 24. apríla 2020.

¹⁷ Shallowe, A. et al. (2020), *A Stitch in Time? Realising the Value of Futures and Foresight*.

¹⁸ Shallowe, A. et al. (2020), *A Stitch in Time? Realising the Value of Futures and Foresight*.

¹⁹ Organisationsplan des Bundeskanzleramtes, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/773044/6ef4dd6410b2ba122adf8969e0edd5ac/druckversion-organigramm-bkamt-data.pdf?download=1> (naposledy navštívené 15.2.2022).

²⁰ Rozhovor s respondentom z Nemecka dňa 17. apríla 2020.

²¹ Dreyer, I. and Stang, G. (2013). Ako konštatoval respondent z Nemecka, spolkové krajiny v prípade potreby a záujmu spolupracujú s konzultantmi v oblasti strategického výhľadu, ale zvyčajne to nie je forma pravidelnej a inštitucionalizovanej spolupráce. Rozhovor s respondentom z Nemecka dňa 17. apríla 2020.

v oblasti strategického výhľadu v spolupráci s partnermi na krajinskej úrovni a relevantnými organizáciami v rámci verejnej správy na spolkovovej úrovni a v nemeckom parlamente – Bundestagu.²²

Holandsko

Holandsko má dlhú a bohatú históriu spätú s oblasťou strategického výhľadu, ktorá je spojená o. i. s priekopníckou prácou spoločností ako Royal Dutch Shell v tejto oblasti. Vo verejnom sektore sa strategickým výhľadom v Holandsku zaoberajú predovšetkým špecializované agentúry, ktorých úlohou je poskytovanie strategických analýz súvisiacich s verejnými politikami vo vybraných oblastiach. Holandská Agentúra pre posudzovanie životného prostredia (*PBL – Environmental Assessment Agency*) predstavuje jeden z prominentných príkladov.²³

V štruktúre holandskej verejnej správy je zároveň možné nájsť aj iné podobné organizácie, ako napr. Centrálny plánovací úrad (*Central Planning Bureau – Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis*).²⁴ Tieto agentúry sú financované hlavne z rozpočtu jednotlivých ministerstiev, ale majú nezávislý status. Zo strany ministerstiev sú tieto agentúry často oslované pred parlamentnými voľbami s cieľom pripraviť informácie a podkladové materiály pre novú vládu.²⁵

Do rôznych projektov a aktivít súvisiacich so strategickým výhľadom je zapojená takmer tretina z približne 240 pracovníkov PBL. V Holandsku sa kladie dôraz na vysoký stupeň rôznorodosti v súvislosti s odbornosťou členov tímov zameraných na strategický výhľad, pričom jednou z ambícií je taktiež posilniť začlenenie zástupcov budúcich generácií a zástupcov občanov s imigračným pôvodom, s cieľom pokryť čo najširšie spektrum svetonázorov.²⁶

Singapur

Singapur má históriu dlhodobej podpory strategického výhľadu na vysokej úrovni, ktorá súvisí s jeho bezpečnostným a geopolitickým kontextom.²⁷ Systém pre podporu strategického výhľadu je centralizovaný, čím je zabezpečené prepojenie na nositeľov rozhodnutí. V rámci úradu premiéra bolo zriadené Centrum pre strategické analýzy budúceho vývoja (*Centre for Strategic Futures*), ktoré je styčným bodom pre útvary verejnej správy zaoberajúcimi sa otázkami strategického výhľadu.²⁸ Centrum plní o. i. aj úlohy v oblasti budovania kapacít pre zamestnancov verejnej správy. Útvary zamerané na strategický výhľad jestvujú naprieč štátnou správou.²⁹ Napr. útvar zodpovedný za oblasť strategického výhľadu na rezorte financií má za úlohu zabezpečiť, aby bola expertíza v oblasti scenárov budúceho vývoja zohľadnená taktiež pri príprave rozpočtu.³⁰ Odborníci v oblasti strategického výhľadu v rámci štátnej správy sú súčasťou tzv. Strategic Foresight Network Sandbox, v rámci ktorého sú pravidelné stretnutia organizované od r. 2011.³¹

²² Saritas, O. & Ababio Anim, D. (2017).

²³ PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, About PBL, <https://www.pbl.nl/en/about-pbl> (naposledy navštívené dňa 15. 2. 2022).

²⁴ Medzi podobné organizácie patrí aj Scientific Council for Government Policy, Deltares a Rathenau Institute of the Royal Academy of Arts and Sciences. Rozhovor s respondentom z Holandska dňa 7. apríla 2020; School of International Futures, (2021).

²⁵ Rozhovor s respondentom z Holandska dňa 7. apríla 2020.

²⁶ Rozhovor s respondentom z Holandska dňa 7. apríla 2020.

²⁷ Dreyer, I. and Stang, G. (2013); see also Shallowe, A. et al. (2020); and Édes, B. Resetting Our Future: Learning from Tomorrow 39 (2021).

²⁸ Shallowe, A. et al. (2020).

²⁹ Kuosa, T. (2011), *Practising Strategic Foresight in Government..*

³⁰ School of International Futures (2021), 18.

³¹ Centre for Strategic Futures, Foresight 31 (10th Anniversary Issue).

Európska únia – ESPAS

Európsky systém pre analýzu stratégií a verejných politík (ESPAS) predstavuje rámec pre inštitúcie a orgány Európskej únie³², ktorý im umožňuje zapájať sa do dlhodobo zameraných aktivít a procesov s cieľom identifikovať a analyzovať strednodobé a dlhodobé trendy, ktorým čelí a ktoré súvisia s Európskou úniou.³³ Hlavným výstupom analýz v rámci siete ESPAS sú správy zamerané na globálne trendy (*Global Trends Reports*).³⁴ V tomto kontexte zohráva dôležitú úlohu aj Európska komisia, ktorá napr. organizuje každoročnú konferenciu siete ESPAS. Cieľom tejto konferencie je o. i. diskusia o tematickom zameraní nadchádzajúcej správy pre strategický výhľad (*Strategic Foresight Report*), ktorá sa pripravuje každoročne od roku 2020.³⁵

Európsky parlament

V Európskom parlamente je niekoľko útvarov, ktoré sa zaoberajú strategickým výhľadom. Jedným z nich je útvar pre strategický výhľad (*Strategic Foresight and Capabilities Unit*) v rámci Výskumnej služby Európskeho parlamentu (*European Parliamentary Research Service*), ktorý sa zaoberá predovšetkým globálnymi trendami a ich širším kontextom. Útvar pre strategický výhľad funguje spolu s útvarom pre stratégiu a inovácie (*Strategy and Innovation Unit*) a prierezovým útvarom (*Linking the Levels Unit*).³⁶ Súčasťou úloh predmetného útvaru je o. i. informovanie členov Európskeho parlamentu o relevantných globálnych ekonomických a spoločenských trendoch a ich relevantnosti pre Európsku úniu, ako aj podpora kultúry predvídavosti (*anticipatory culture*) v Európskom parlamente, napr. prostredníctvom konferencií a seminárov.³⁷

Ďalším relevantným útvarom je Panel pre budúcnosť vedy a technológie (*Panel for the Future of Science and Technology*), ktorý sa zaoberá predovšetkým témami súvisiacimi s vedou a technológiami. Cieľom panelu je zabezpečiť a sprostredkovať informačnú základňu pre poslancov Európskeho parlamentu a prispieť ku konštruktívnej diskusii o relevantných témach na pôde parlamentu.³⁸ Panel je zložený z 27 poslancov Európskeho parlamentu, ktorých nominuje 11 stálych výborov Európskeho parlamentu.³⁹ Poslanci Európskeho parlamentu môžu formulovať a zadávať požiadavky na prácu a štúdie v oblasti strategického výhľadu.⁴⁰ Relevantnosť výstupov je zabezpečená prostredníctvom zloženia panelu a interakcie medzi poslancami Európskeho parlamentu a odborníkmi. Cieľom panelu je pôsobiť ako úprimný resp. nestranný sprostredkovateľ (*honest broker*)⁴¹ a poskytnúť perspektívu a radu vo vzťahu k rôznym možnostiam budúceho vývoja, berúc do úvahy ich potenciálny dopad na spoločnosť.

³² Predovšetkým Európsky parlament, Európska komisia, Rada Európskej únie, Vonkajšia služba Európskej únie a pozorovatelia: Európska investičná banka, Výbor regiónov, Európsky hospodársky a sociálny výbor, Európsky inštitút pre bezpečnostné štúdiá, Európsky dvor audítorov.

³³ ESPAS in brief, <https://espas.eu/about.html#EspasInBrief> (naposledy navštívené dňa 15.2.2022).

³⁴ European Parliament, Foresight Within the EU Institutions: The ESPAS Analysis So Far, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659272/EPRS_BRI\(2020\)659272_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659272/EPRS_BRI(2020)659272_EN.pdf) (naposledy navštívené dňa 15.2.2022).

³⁵ European Commission, 2021 Strategic Foresight Report: Enhancing the EU's Long-Term Capacity and Freedom to Act, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_4581 (naposledy navštívené dňa 15.2.2022).

³⁶ European Parliament Research Service: About, <https://epthinktank.eu/about/> (last updated 15.2.2022).

³⁷ European Parliament Research Service, EPRS Strategic Foresight and Capabilities Unit, <https://epthinktank.eu/author/eprsglobaltrends/> (naposledy navštívené dňa 15.2.2022).

³⁸ Rozhovor s respondentkou zo STOA dňa 28. apríla 2020.

³⁹ Menovité výbory AGRI, CULT, EMPL, ENVI, IMCO, INTA, ITRE, JURI, LIBE, REGI a TRAN. Panel for the Future of Science and Technology (STOA), History and Mission, <https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/about/history-and-mission> (naposledy navštívené dňa 15.2.2022).

⁴⁰ Panel for the Future of Science and Technology (STOA), History and Mission, <https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/about/history-and-mission> (naposledy navštívené dňa 15.2.2022); rozhovor s respondentkou zo STOA dňa 28. apríla 2020.

⁴¹ Lieve van Woensel, *A Bias Radar for Responsible Policy-Making* (Palgrave Macmillan 2020).

6. Sumár poznatkov a odporúčaní

Z porovnania príkladov štátov a organizácií uvedených vyššie vyplývajú viaceré poznatky a odporúčania, z ktorých viaceré sú relevantné aj v kontexte Slovenskej republiky:

- **Pri inštitucionalizácii strategického výhľad je nevyhnutné brať do úvahy špecifiká štátu a/alebo organizácie.** Úspechy štátov ako Fínsko alebo Singapur nie je možné automaticky replikovať, nakoľko ich prístup k strategickému výhľadu sa vyvinul v špecifickom inštitucionálnom a spoločenskom kontexte. Pre niektoré štáty, ako napr. Nemecko, môže byť vhodnejší viac decentralizovaný prístup, pričom pre iné štáty, ako napr. Singapur, môže byť vhodnejšia vyššia miera centralizácie. Je otáznou, aký prístup k inštitucionalizácii strategického výhľadu by bol najvhodnejší v podmienkach Slovenskej republiky. Vzhľadom na aktivitu a snahu viacerých ministerstiev, ich organizácií a iných relevantných inštitúcií⁴² o rozvoj strategického výhľadu, by bolo vhodné tieto aktivity ďalej rozvíjať a systematizovať. Dôraz by mal byť kladený na koordináciu súvisiacich aktivít a prepájanie relevantných aktérov naprieč verejnou správou, akademickou sférou a občianskou spoločnosťou s cieľom etablovať konverzácie o strategickom výhľade nielen v podmienkach verejnej správy, ale aj v širšom spoločenskom kontexte. V súvislosti so systematizáciou strategického výhľadu v podmienkach Slovenskej republiky je možné uvažovať aj o inšpirácii Estónskom, ktoré povinnosť vykonávať strategický výhľad v určitých oblastiach zakotvilo priamo v osobitnom zákone o strategickom výhľade (*Foresight Act*).
- **Podpora pre strategický výhľad na najvyššej úrovni.** Spoločným menovateľom úspešných príbehov inštitucionalizácie strategického výhľadu je podpora resp. aktívne presadzovanie strategického výhľadu zo strany vysoko postavených štátnych úradníkov alebo politikov.⁴³ Príklady rôznych štátov ukazujú, že existujú rôzne prostriedky na zabezpečenie tejto podpory. Napr. pre Singapur je charakteristické, že tímy zaoberajúce sa strategickým výhľadom majú podporu a prístup k osobám s rozhodovacou právomocou na najvyššej úrovni. Podobné je to aj v prípade Policy Horizons Canada. V Estónsku a Fínsku sa kladie dôraz o. i. na zapojenie poslancov parlamentu s cieľom zabezpečiť podporu rôznych častí politického spektra. Aj keď tento prístup môže byť na jednej strane vnímaný ako zdĺhavý, zohľadnenie rôznorodých svetonázorov v rámci politického spektra môže prispieť k zabezpečeniu dlhodobej podpory pre strategický výhľad.
- **Potreba zachovať a podporovať funkciu strategického výhľadu spočívajúcu v stimulovaní uvažovania o rôznorodých alternatívach budúceho vývoja.** V rámci strategického výhľadu je často nevyhnutné zahrnúť aj alternatívne scenáre budúceho vývoja, ktoré môžu byť z povahy veci aj nepríjemné.⁴⁴ Z inštitucionálnej perspektívy je nevyhnutným predpokladom rešpektovanie nezávislosti týchto útvarov zo strany politického establišmentu, ako je to napr. v prípade Holandska alebo Nemecka. Nevyhnutným predpokladom je taktiež dostatočná dôvera a porozumenie o účele a zmysluplnosti strategického výhľadu zo strany vedenia, ako je to v prípade Singapuru. Aj keď úradníci a osoby s rozhodovacou právomocou by mali mať možnosť formulovať požiadavky a zadania pre štúdie v oblasti strategického výhľadu, samotní experti by mali byť pri výkone svojej činnosti v dostatočnej miere nezávislí.

⁴² Napr. Ministerstvo životného prostredia SR a Slovenská agentúra životného prostredia; Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR; Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR; Slovenská akadémia vied.

⁴³ Greenblott, J. M. et al. (2017).

⁴⁴ Rozhovor s respondentom z Holandska dňa 7. apríla 2020.

Okrem iného aj z dôvodu, aby mali priestor užitočným spôsobom konfrontovať zaužívané predstavy o budúcom vývoji a stimulovať uvažovanie a diskusiu o jeho možných alternatívach.

- **Procesy musia byť inkluzívne a zahŕňať rôznorodé perspektívy a disciplíny.** Viacerí oslovení respondenti sa do veľkej miery zhodujú, že zloženie tímu expertov v oblasti strategického výhľadu by malo byť interdisciplinárne a zahŕňať ľudí s rôznym pozadím (v závislosti od témy napr. v oblasti vzdelania, etnického pôvodu, vierovyznania, pohlavia a/alebo vekovej skupiny). Participatívne prístupy vytvárajú priestor pre interakciu aktérov, ktorí ponúkajú rôznorodé perspektívy a expertízu.⁴⁵ Participatívne prístupy majú taktiež potenciál prispieť k posilneniu legitimacy procesov.⁴⁶ V prípade participatívnych prístupov by sa malo dbať na zmysluplnosť procesov, t. j. všetci aktéri by mali mať primeraný priestor a možnosť utvárať finálny výstup; v opačnom prípade by participácia mohla byť vnímaná ako plytká a symbolická.⁴⁷
- **Potreba dostatočných zdrojov.** Podpora pre strategický výhľad zo strany inštitúcií je nevyhnutným predpokladom pre realizáciu konceptu tzv. predvídavej správy (*anticipatory governance*). Aj v tomto prípade zohrávajú podstatnú rolu špecifiká konkrétneho štátu alebo organizácie, ale štáty s úspešnými a etablovanými systémami na podporu strategického výhľadu často vyčlenili na danú oblasť dostatočné zdroje a personálne kapacity. Participatívne procesy s účasťou rozsiahlych a rôznorodých skupín účastníkov vyžaduje určité zdroje; rovnako je to aj v prípade výskumu v oblasti strategického výhľadu. Flexibilita umožňujúca dočasné alokovanie personálnych kapacít z iných útvarov verejnej správy a ich (dočasné) preloženie do tímov zaoberajúcich sa strategickým výhľadom je jednou z možností ako využiť potenciál a expertízu pracovníkov verejnej správy. Tento prístup k problematike personálnych a odborných kapacít by mohol byť atraktívny aj v podmienkach Slovenskej republiky, nakoľko vytvára priestor pre efektívne využitie jestvujúcich personálnych kapacít bez výraznej potreby ich navyšovania.
- **Podpora pre zamestnancov verejnej správy a školenia v oblasti strategického výhľadu.** Pre štáty s úspešnými a etablovanými systémami na podporu strategického výhľadu vo verejnej správe je charakteristické, že sa snažia o šírenie povedomia o strategickom výhľade. Týmto spôsobom kultivujú vzťahy medzi odborníkmi a vykonávajú aktivity v oblasti budovania kapacít s cieľom rozšíriť povedomie o strategickom výhľade (napr. Kanada, Fínsko alebo Singapur). Ako uviedla respondentka z Estónska, ideálnym riešením by bolo, aby na každom ministerstve boli pracovníci, ktorí by aktívne presadzovali a aplikovali nástroje strategického výhľadu (*agents of foresight*).⁴⁸ Vytvorenie kontaktných bodov pre strategický výhľad v rámci jednotlivých rezortov v Slovenskej republike je krokom týmto smerom. V oblasti budovania kapacít sú nápomocné taktiež medzinárodné iniciatívy, ako napr. Government Foresight Community pod záštitou OECD.⁴⁹

⁴⁵ Rozhovor s respondenkou zo STOA dňa 28. apríla 2020; pozri tiež Van Woensel L., *A Bias Radar for Responsible Policy-Making* (Palgrave Macmillan 2020).

⁴⁶ Olson, R. and Dunagan, J. (2019), *Introduction to Special Issue: Government Foresight*, in *World Futures Review* 11 (3) 183, 184.

⁴⁷ Dufva, M. & Ahlqvist, T. (2015), *Developing a Service Model for Systems-Oriented Foresight* 2-3.

⁴⁸ Rozhovor s respondenkou z Estónska dňa 24. apríla 2020.

⁴⁹ OECD, *Strategic Foresight*, <http://www.oecd.org/strategic-foresight/our-work/> (naposledy navštívené dňa 15.2.2022).

- **Hodnotenie dopadu a vplyvu strategického výhľadu.** Ukazovateľom úspechu strategického výhľadu je do veľkej miery jeho schopnosť slúžiť ako stimul pre lepšie rozhodovanie.⁵⁰ Zhodnotiť vplyv strategického výhľadu na verejné politiky môže byť náročné, nakoľko tento vplyv je často nepriamy. Jedným z predpokladov úspešného etablovania podporných štruktúr pre strategický výhľad je taktiež preukázanie pridanej hodnoty strategického výhľadu, ako je to do určitej miery napr. vo Fínsku a v Estónsku. Oba štáty monitorujú vplyv strategického výhľadu, napr. na základe politických diskusií a diskusií v parlamente.⁵¹ Fínska organizácia Sitra vyvinula vlastné postupy na zhodnotenie kvality procesov súvisiacich s projektami, pri ktorých je aplikovaný strategický výhľad vrátane hodnotenia kvality participácie, obsahových výstupov a vzdelávacích elementov, ako je napr. zvýšenie povedomia o strategickom výhľade.⁵²
- **Strategický výhľad by mal ponúknuť efektívne, relevantné a praktické výstupy, ktoré by boli užitočné pre osoby s rozhodovacou právomocou.** Respondenti z Fínska a Nemecka zdôraznili, že je zmysluplné, aby plán práce v oblasti strategického výhľadu do istej miery reflektoval politické cykly, nakoľko to môže byť prínosné z pohľadu zabezpečenia kontinuity. Napr. správa o globálnych trendoch z dielne Národnej spravodajskej rady Spojených štátov amerických je publikovaná každé štyri roky s cieľom poskytnúť informačnú základňu pre novú vládu po voľbách.⁵³ Experti v oblasti strategického výhľadu v Singapure a Holandsku zdôraznili potrebu poskytovania stručných a praktických odporúčaní zvýraznených atraktívnymi vizualizáciami.⁵⁴ Respondentka z Európskeho parlamentu zdôraznila potrebu konať ako „úprimný sprostredkovateľ“ (*honest broker*), tzn. poskytnúť politicky neutrálne rady, ktoré reflektujú vedecký diskurz a názory relevantných zainteresovaných subjektov.⁵⁵

⁵⁰ Rozhovor s respondentom z Veľkej Británie dňa 22. apríla 2020.

⁵¹ Rozhovor s respondentom z Fínska dňa 11. augusta 2020 a respondentkou z Estónska dňa 24. apríla 2020.

⁵² Rozhovor s respondentom z Fínska dňa 11. augusta 2020; pozri tiež Vataja K et al., Evaluating the Impact of a Futures-Oriented Organization, 11 (4) World Futures Review 320-330 (2019); Parkkonen P., How Can Futures Work and Foresight Be Evaluated? (Sitra June 11, 2019), <https://www.sitra.fi/en/blogs/how-to-evaluate-futures-work-and-foresight/> (naposledy navštívené dňa 15.2.2022)

⁵³ National Intelligence Council, (2021), “Global Trends 2040: A More Contested World“.

⁵⁴ Kwek J & Parkash S., “Strategic foresight: How policymakers can make sense of a turbulent world,” *Apolitical*, August 17, 2020. [Strategic foresight: Making sense of a turbulent world | Apolitical](https://apolitical.com/strategic-foresight-making-sense-of-a-turbulent-world/); rozhovor s respondentom z Holandska dňa 7. apríla 2020 a rozhovor s respondentkou zo Singapuru dňa 26. marca 2021.

⁵⁵ Rozhovor s respondentkou zo STOA dňa 28. apríla 2020; pozri tiež Van Woensel, L. (2020).

Záver

7. Posilňovanie a budovanie podporných štruktúr pre strategický výhľad vo verejnej správe sú ovplyvnené viacerými faktormi. Relevantnou je snaha o zachovanie dostatočného stupňa nezávislosti s cieľom ponúknuť výstupy, ktoré majú potenciál stimulovať uvažovanie osôb s rozhodovacou právomocou o možných trajektoriách budúceho vývoja. Nevyhnutným predpokladom je prístup odborníkov k takýmto osobám s rozhodovacou právomocou. Jednou z výziev je taktiež aplikácia participatívnych prístupov s cieľom získať prehľad o (sveto)názoroch a perspektívach relevantných subjektov z rôznych sektorov. Úspešná inštitucionalizácia strategického výhľadu závisí do veľkej miery od schopnosti relevantných aktérov nájsť vhodnú rovnováhu medzi týmito aspektami, ktorá bude zohľadňovať podmienky a potreby danej organizácie.

8. Úspešné etablovanie strategického výhľadu vo verejnej správe spočíva vo zvolení vhodného prístupu rešpektujúceho špecifiká daného kontextu. Aj keď systémy strategického výhľadu sú ovplyvnené historickým, kultúrnym, spoločenským alebo politickým kontextom štátov a organizácií, je možné identifikovať určité spoločné znaky.

Aj v štátoch s limitovanými možnosťami je možné uvažovať o zmysluplnom *modus operandi*, ktorý by umožnil systematický rozvoj aktivít v oblasti strategického výhľadu. Koordinácia takýchto aktivít by mala byť vnímaná ako jeden z nevyhnutných predpokladov pre systematický rozvoj strategického výhľadu. V závislosti od priorít a možností je možné uvažovať o forme, veľkosti a personálnom zložení útvarov zaoberajúcich sa strategickým výhľadom, resp. o možnostiach ad hoc flexibilného alokovania personálnych a odborných kapacít v závislosti od konkrétnych potrieb.

Literatúra a zdroje

- Dreyer I & Stang, G. (2013), *Foresight in Government – Practices and Trends Around the World*, Yearbook of European Security, 7-31, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/2.1_Foresight_in_governments.pdf.
- Dufva, M & Ahlqvist, T. (2015), *Developing a Service Model for Systems-Oriented Foresight*, ISPIM Innovation Summit, Budapest.
- Edes, B (2021), *Resetting our Future: Learning from Tomorrow*, Changemakers Books
- Government Office of Science/School of International Futures (2021), *Features of Effective Systemic Foresight in Governments around the World*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/985279/effective-systemic-foresight-governments-report.pdf.
- Greenblott, J. M. et al. (2018), *Strategic Foresight in the Federal Government: A Survey of Methods, Resources, and Institutional Arrangements*, 11 (3), World Futures Review 245-266.
- Kuosa, T. (2011), *Practising Strategic Foresight in Government*, RSIS Monograph.
- Kwek, J & Gail Parkash, S. (2020), *Strategic Foresight: How Policymakers Can Make Sense of a Turbulent World*, APOLITICAL, <https://apolitical.co/solution-articles/en/strategic-foresight-making-sense-of-a-turbulent-world>.
- Lehr, T. et al. (2017), *Scenario-Based Strategizing: Advancing the Applicability in Strategists' Teams*, 124 Technological Forecasting and Social Change 214-224.
- National Intelligence Council (2021), *Global Trends 2040: A More Contested World*, https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf.
- OECD (2019), *Strategic Foresight for Better Policies: Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures*, <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf>.
- Olson, R. & Dunagan, J. (2019) *Introduction to Special Issue: Government Foresight*, World Futures Review 11 (3), 183-186.
- Rosenström, U & Balcom Raleigh, N. (2015), *Inclusive Foresight for Finland*, <http://www.aai foresight.com/content/inclusive-foresight-finland>.
- Saritas, O. (2013), *Systemic Foresight Methodology*, in Science, Technology and Innovation Policy for the Future, 83-116 (D. Meissner et al. eds., Springer-Verlag).
- Saritas, O. & Ababio Anim, D. (2017), *The Last and Next 10 Years of Foresight, Working Paper in Series: Science, Technology and Innovation*, National Research University Higher School of Economics, Moscow. <https://wp.hse.ru/data/2017/12/18/1159876177/77STI2017.pdf>.
- Shallowe, A. et al. (2020), *A Stitch in Time? Realising the Value of Futures and Foresight*, <https://www.thersa.org/globalassets/foundation/new-site-blocks-and-images/reports/2020/10/rsa-stitch-in-time.pdf>.
- Van Woensel, L. (2020), *A Bias Radar in Responsible Policy-Making*, Palgrave Macmillan.

Ďalšie relevantné zdroje:

Bonwitt, B. (1989), *Reform of Public Administration: From Tasks to Goals*, 55 INTERNATIONAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE SCIENCES 211-228.

Bezold, C. (2019), *The History and Future of Anticipatory Democracy and Foresight*, 11 (3) WORLD FUTURES REVIEW 273-282.

Euroscientist, (2015) *Scientific Foresight, New in the EU Parliament Science Advice Toolkit*, <https://www.euroscientist.com/scientific-foresight-new-in-the-eu-parliament-science-advice-toolkit/> (last updated Nov. 5, 2021).

Flowers, B. S. (2003), *The Art and Strategy of Scenario Writing*, 31 (2) STRATEGY & LEADERSHIP, 29-33.

Funtowich, S. O. & Ravetz, J. R. (1993), *Science for the Post-Normal Age*, FUTURES 739-755.

Jones, P (2017), *The Futures of Canadian Governance: Foresight Competencies for Public Administration in the Digital Era*, 60 (4) CANADIAN PUBLIC ADMINISTRATION 657-681.

Kyungmoo Heo and Yongseok Seo (2018), *National Foresight in Korea: History of Future Studies and Foresight in Korea*, World Futures Review, 11 (3), 232-244.

Mukherjee, M. et al. (2020), *Strategic Reframing as a Multi-Level Process Enabled with Scenario Research*, 53 (5) LONG RANGE PLANNING.

Narayanan, V.K. & Fahey, L. (2006), *Institutional Evolution as an Emerging Focus in Scenario Planning*, 38 Futures (8), 972-992.

OECD, *21 for 21: A Proposal for Consolidation and Further Transformation of the OECD* (May 2015); <https://www.oecd.org/about/secretary-general/21-for-21-A-Proposal-for-Consolidation-and-Further-Transformation-of-the-OECD.pdf> (last updated Nov. 5, 2021)

OECD (2021), *Anticipatory Innovation Governance* (OPSI-Observatory of Public Sector Innovation), <https://oecd-opsi.org/projects/anticipatory/>.

Olson, R. & Dunagan, J (2019), *Introduction to Special Issue: Government Foresight*, 11 (3) WORLD FUTURES REVIEW 183-186.

Polchar, J (2020), *Unboxing the Future: Finding the Futures Hidden in Plain Sight*, Institute for Security Studies, <https://www.iss.europa.eu/content/unboxing-future> (last updated Nov. 5, 2021).

Rosenbaum, E. et al., *Development of Sustainability Scenarios: Scope and Methodologies* (European Commission 2012).

Schwartz, P. (1996) *The Art of the Long View: Planning for the Future in an Uncertain World*, Doubleday, New York.

Van Woensel, L. and Joseph, V. (2018), *Forward-Looking Policy-Making at the European Parliament through Scientific Foresight*,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603205/EPRS_BRI\(2017\)603205_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603205/EPRS_BRI(2017)603205_EN.pdf).

Van Woensel, L. (2018), *Towards Unbiased Foresight Processes for Policy Thinking – A Framework for Responsible Scientific Advice*, <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/fta2018-paper-b4-woensel.pdf>.

Vesnic-Alujevic, L. & Scapolo, F. (2019), *The Future of Government 2030+: Policy Implications and Recommendations*.

Wack, P (1985), *Scenarios: Shooting the Rapids*, HARVARD BUSINESS REVIEW, <https://hbr.org/1985/11/scenarios-shooting-the-rapids> (last updated Nov. 5, 2021).